



3 1761 11713969 1



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117139691>

2A1
YC24
-L32

139

Gouvernement
Publications



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

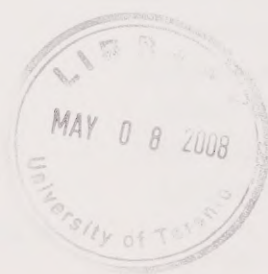
**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente :
L'honorable JOAN FRASER

Thursday, February 21, 2008

Le jeudi 21 février 2008



Issue No. 9

Fascicule n° 9

Seventh and eighth meetings on:
Bill C-2, An Act to amend the Criminal Code and to
make consequential amendments to other Acts

Septième et huitième réunions concernant :
Le projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel
et d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Chaput	Merchant
Cowan	Milne
De Bané, P.C.	Oliver
Di Nino	Stratton
* Hervieux-Payette, P.C.	
(or Tardif)	

*Ex officio members
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Chaput	Merchant
Cowan	Milne
De Bané, C.P.	Oliver
Di Nino	Stratton
* Hervieux-Payette, C.P.	
(ou Tardif)	

*Membres d'office
(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 21, 2008
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:08 a.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Chaput, Cowan, De Bané, P.C., Di Nino, Fraser, Merchant, Oliver and Stratton. (10).

In attendance: Robin MacKay, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 12, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-2. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 6.*)

WITNESSES:*Public Safety Canada:*

James Bonta, Director, Corrections Research;

Cliff Yumansky, Director, Corrections Programs and Community Development.

Ministry of the Attorney General of Ontario:

Terrance Cooper, Assistant Crown Attorney.

MADD Canada (Mothers Against Drunk Driving):

Andrew Murie, Chief Executive Officer.

Traffic Injury Research Foundation:

Robyn Robertson, President and CEO.

Mr. Bonta, Mr. Yumansky and Mr. Cooper each made opening statements and, together, answered questions.

At 11:37 a.m., the committee suspended.

At 11:45 a.m., the committee resumed.

Mr. Murie and Ms. Robertson each made opening statements and, together, answered questions.

At 12:50 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 21 février 2008
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 8, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Chaput, Cowan, De Bané, C.P., Di Nino, Fraser, Merchant, Oliver et Stratton (10).

Aussi présent : Robin MacKay, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 12 décembre 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 6 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Sécurité publique Canada :*

James Bonta, directeur, Recherche correctionnelle;

Cliff Yumansky, directeur, Programmes correctionnels et développement communautaire.

Ministère du procureur général de l'Ontario :

Terrance Cooper, procureur adjoint de la Couronne.

MADD Canada (Mothers against Drunk Driving) :

Andrew Murie, chef de la direction.

Traffic Injury Research Foundation :

Robyn Robertson, président et chef de la direction.

M. Bonta, M. Yumansky et M. Cooper font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 11 h 37, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 45, le comité reprend ses travaux.

M. Murie et Mme Robertson font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 12 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, February 21, 2008
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:02 p.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Chaput, Cowan, Di Nino, Fraser, Merchant, Oliver and Stratton. (9).

In attendance: Robin MacKay, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 12, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-2. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 6.*)

WITNESSES:

Correctional Service Canada:

Ross Toller, Assistant Commissioner, Correctional Operations and Programs;

Ian McCowan, Assistant Commissioner, Policy and Research.

Royal Canadian Mounted Police:

Chief Superintendent D.C. (Doug) Reti, Director General, National Aboriginal Policing Services.

As an individual:

Ronald Langevin, Professor, University of Toronto.

Égale Canada:

Ryan Dyck, Youth Coordinator.

Mr. Toller, Mr. McCowan and Mr. Reti each made opening statements and, together, answered questions.

At 3:50 p.m., the committee suspended.

At 4:03 p.m., the committee resumed.

Mr. Langevin and Mr. Dyck each made opening statements and, together, answered questions.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

OTTAWA, le jeudi 21 février 2008
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 2, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Chaput, Cowan, Di Nino, Fraser, Merchant, Oliver et Stratton (9).

Également présent : Robin MacKay, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 12 décembre 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 6 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Service correctionnel Canada :

Ross Toller, commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels;

Ian McCowan, commissaire adjoint, Politiques et recherche.

Gendarmerie Royale du Canada :

Surintendant principal D.C. (Doug) Reti, directeur général, Services nationaux de police autochtone.

À titre personnel :

Ronald Langevin, professeur, Université de Toronto.

Égale Canada :

Ryan Dyck, coordonnateur de la jeunesse.

M. Toller, M. McCowan et M. Reti font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 15 h 50, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 3, le comité reprend ses travaux.

M. Langevin et M. Dyck font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 21, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts, met this day at 10:08 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome to the meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are continuing our study of Bill C-2, an act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts.

It is our great pleasure this morning to welcome as witnesses from Public Safety Canada, Mr. Cliff Yumansky, Director, Corrections Programs and Community Development; Dr. James Bonta, Director, Corrections Research; and from the Ministry of the Attorney General of Ontario, Mr. Terrence Cooper, Assistant Crown Attorney.

I understand Mr. Yumansky will lead off.

Cliff Yumansky, Director, Corrections Programs and Community Development, Public Safety Canada: Thank you for inviting us to present here before you this morning. I will be discussing an initiative referred to as the National Flagging System, and my colleague Dr. Bonta will then talk about his work in research regarding the evaluation of this particular initiative.

I believe you have copies of my presentation. It should be available to you in both English and French.

The National Flagging System is a network of provincial and territorial officials, referred to as National Flagging System coordinators, who are responsible for identifying high-risk violent offenders for flagging purposes. Coordinators work closely with police, provincial corrections, Crown prosecutors and the Correctional Service of Canada to ensure that high-risk offenders who are flagged can be tracked through the Canadian Police Information Centre, known as CPIC.

Regarding the background for this initiative, the creation of the National Flagging System was publicly announced in March, 1995 by the then Solicitor General of Canada. The National Flagging System came into effect following a number of recommendations made by a federal-provincial-territorial task force on high risk offenders to FPT ministers of justice in the same year, in January 1995.

I have provided, I believe, a handout also of the recommendation that was contained in this report that refers to the National Flagging System as the original recommendation upon which this initiative has been developed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 21 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 8 pour étudier le projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Bienvenue à cette séance du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Le comité poursuit aujourd'hui son étude du projet de loi C-2, loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin des témoins de Sécurité publique Canada, soit M. Cliff Yumansky, directeur, Programmes correctionnels et développement communautaire et M. James Bonta, directeur, Recherche correctionnelle. Du ministère du Procureur général de l'Ontario, nous accueillons M. Terrence Cooper, procureur adjoint de la Couronne.

Je crois que c'est vous qui commencerez, monsieur Yumansky.

Cliff Yumansky, directeur, Programmes correctionnels et développement communautaire, Sécurité publique Canada : Merci de nous avoir invités à vous parler ce matin. Je vous parlerai du projet du Système national de repérage et mon collègue M. Bonta vous présentera ses travaux de recherche sur l'évaluation de ce programme.

Je crois que vous avez reçu copie de mon exposé. Il est disponible en anglais et en français.

Le Système national de repérage est un réseau de représentants des provinces et des territoires, appelés coordonnateurs du SNR, qui sont chargés d'identifier les délinquants violents à risque élevé afin de les fichés dans le système. Les coordonnateurs du SNR travaillent en étroite collaboration avec la police, les services correctionnels provinciaux, les procureurs de la Couronne et le Service correctionnel du Canada pour s'assurer que le Centre d'information de la police canadienne ou CIPC est en mesure de suivre la trace des délinquants à risque élevé qui sont fichés dans le système.

Parlons du contexte du programme. La création du Système national de repérage a été annoncée publiquement en mars 1995 par le solliciteur général du Canada de l'époque. Il a été mis en place à la suite de plusieurs recommandations formulées par un groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les délinquants à risque élevé à l'intention des ministres FPT de la Justice en janvier 1995.

Je crois avoir fourni au comité la recommandation de ce rapport relative au Système national de repérage et qui a donné lieu à sa création.

Because of concerns regarding the relative ease with which offenders are able to move both within jurisdictions and, indeed, across Canada, the National Flagging System was developed to ensure that prosecutors are aware of the potential information held elsewhere regarding an offender's likelihood of a high and continuing risk of future violent conduct. This really is the key core advantage of this particular initiative.

There are three goals of the National Flagging System: one, to assist Crown prosecutors to more effectively prosecute high-risk violent offenders; two, to prevent high-risk violent offenders from falling through the jurisdictional gaps in the criminal justice system; and three, to encourage prosecutors to make dangerous and long-term offender applications in appropriate cases, essentially by tracking potential candidates.

Here is how the system works: An offender is placed on the National Flagging System if a review of the available information indicates that the offender is a reasonable prospect for a dangerous offender declaration or a long-term offender if he or she re-offends. Each province or territory has an assigned National Flagging System coordinator who accepts referrals to the system from local Crown counsel, police and/or correctional agencies. The coordinator then gathers and reviews information on the offender and makes the decision to flag an offender.

When the decision to flag an offender is made, the coordinator has the additional responsibility to communicate that decision and to exchange information with the police, Corrections, Crown prosecutors and other provincial-territorial and National Flagging System coordinators, when appropriate. The coordinators are therefore designated as contact persons on the CPIC system, the Canadian Police Information Centre system, and liaise with local police representatives to place flagged offenders on the CPIC database.

A candidate will be placed on the National Flagging System if a review of the available information indicates that if the candidate commits a further serious personal injury offence, or a SPIO, there will be a reasonable prospect that he or she would be declared a dangerous offender pursuant to section 753 of the Criminal Code, or 753.1 regarding long-term offenders. Factors to be taken into consideration for flagging a person on the system can either be offence-based or offender-based, or both.

Likely candidates include, for example, cases involving a previous unsuccessful dangerous offender application, a conviction for an offence that did not meet the dangerous offender, or DO, criterion of a SPIO, but where significant concerns exist as a result of other observations about the circumstances of the crime or the general pattern of behaviours

En raison des préoccupations suscitées par la facilité relative avec laquelle les délinquants peuvent se déplacer entre les provinces et les territoires à la grandeur du Canada, on a élaboré le SNR pour permettre aux procureurs de la Couronne d'avoir accès aux renseignements qui pourraient être en possession d'un autre secteur de compétence au cas où un délinquant continuerait de présenter un risque de violence élevé. C'est le principal avantage de cette initiative.

Le Système national de repérage a trois objectifs. D'abord, aider les procureurs de la Couronne à engager plus efficacement des poursuites à l'égard des délinquants violents à risque élevé. Ensuite, empêcher les délinquants violents à risque élevé de profiter des lacunes du système de justice pénale. Enfin, inciter les procureurs à présenter des demandes de déclaration de délinquant dangereux ou de délinquant à contrôler dans les cas appropriés, essentiellement en repérant les candidats potentiels.

Voici comment fonctionne le SNR : un délinquant est fiché dans le SNR lorsqu'un examen des renseignements disponibles révèle qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il pourrait être déclaré délinquant dangereux ou délinquant à contrôler s'il commettait une nouvelle infraction. Dans chaque province ou territoire, il y a un coordonnateur du SNR qui accepte les demandes d'inscription de délinquants dans le SNR présentées par des procureurs de la Couronne, des services de police ou des organismes correctionnels de l'endroit. Le coordonnateur recueille et examine les renseignements concernant le délinquant afin de déterminer s'il y a lieu de fichier celui-ci dans le SNR.

Lorsqu'il décide de fichier un délinquant, le coordonnateur doit communiquer cette information à la police, aux services correctionnels, au procureur de la Couronne et aux autres coordonnateurs provinciaux et territoriaux du SNR, s'il y a lieu, et échanger des renseignements avec eux. Dans le système du CIPC, les coordonnateurs du SNR sont considérés comme des personnes-ressources chargées d'assurer la liaison avec les représentants des services de police locaux pour inscrire les délinquants repérés dans la base de données du CIPC.

Un délinquant sera inscrit dans le SNR si un examen des renseignements disponibles montre qu'il risque de commettre des « sévices graves à la personne » ou qu'il est susceptible d'être déclaré délinquant dangereux en vertu de l'article 753 du Code criminel, ou du paragraphe 753.1, dans le cas des délinquants à contrôler. Pour déterminer s'il y a lieu de fichier un délinquant dans le SNR, les coordonnateurs peuvent se fonder sur les renseignements relatifs aux délinquants ou aux infractions qu'il a commises ou encore, sur les deux types de renseignements.

Les délinquants susceptibles d'être fichés dans le SNR sont, par exemple, ceux à qui la désignation de délinquant dangereux a déjà été refusée, ceux qui ont été condamnés pour une infraction qui ne satisfaisait pas aux critères applicables à la désignation de délinquant dangereux, ou des deux, soit les sévices graves à la personne, mais qui, en raison d'autres observations concernant les

of the offender, or a plea or sentence negotiation for a previous SPIO conviction.

When a flagged candidate is placed on the system, the National Flagging System coordinator is responsible for maintaining a file on the offender, including updating and reviewing the file as required. The flag, in fact, includes a brief reference to the offender as a possible DO candidate, and who to contact for more information. That is basically the extent of the flag.

When available, National Flagging System files should contain the following information: criminal record, psychiatric probation, pre-sentence and correctional reports, court transcripts, names and addresses of victim, and names of police officers and Crown prosecutors who have relevant information about the offender. Coordinators have protocols with the responsible CPIC police agency to ensure that CPIC-gathered hits or queries on the system on flagged offenders are communicated to coordinators. This, in fact, will help ensure that flags are not overlooked.

If a flagged offender re-offends anywhere in Canada, the National Flagging System coordinator should be notified through the CPIC system, and in that event the national flagging coordinator will send their file to the prosecution service which is handling the new charges. Coordinators will follow up with these hits or queries by communicating with the investigating police agency, the relevant prosecution service or the relevant jurisdictional National Flagging System coordinator.

Where are we today with the initiative? Since the creation was publicly announced more than 10 years ago, National Flagging System coordinators have now been appointed in every province and territory. Today we have more than 3,000 high-risk violent offenders who have been flagged by the provinces and territories, and in October 2006, the federal government announced its commitment to enhance its support of the National Flagging System. I am pleased to say that that funding process is now well under way.

Now I will ask Mr. Bonta to speak to the research findings of this particular initiative.

James Bonta, Director, Corrections Research, Public Safety Canada: Thank you for the invitation to speak to you about our evaluation of the first four years of the National Flagging System. Our study was conducted by me and my colleague Annie Yessine.

We began the research by asking what we thought were two important questions: First, are the National Flagging System coordinators identifying truly high-risk offenders? This may sound like a somewhat simplistic question, but we know from other studies that simply having evidence of a violent offence does not necessarily translate into a very dangerous offender in the long term. We also know from studies that sometimes good, experienced professionals fail to make proper judgments on the accuracy of future violence.

circstances dans lesquelles ils ont commis leur crime ou de leur comportement en général, suscitent d'importantes préoccupations et, enfin, ceux qui ont bénéficié d'une négociation de plaidoyer ou de peines pour une condamnation antérieure pour « sévices graves à la personne ».

Quand un délinquant repéré est fiché dans le SNR, le coordonnateur doit ouvrir un dossier sur ce délinquant puis mettre à jour et réviser ce dossier au besoin. On y mentionne brièvement que le délinquant était un candidat à la désignation de DD et qui est la personne-ressource pour ces renseignements. Voilà essentiellement ce qui est associé au fait d'être fiché.

Les renseignements suivants devraient figurer dans les dossiers enregistrés dans le SNR : casier judiciaire, rapports psychiatriques, rapports de probation, rapports présententiels ou correctionnels, transcriptions des débats judiciaires, noms et adresses des victimes, noms des policiers et des procureurs de la Couronne qui connaissent bien le délinquant. Les coordonnateurs doivent établir des protocoles avec les services de police du CIPC responsables pour s'assurer que ceux-ci leur fassent part des « requêtes » concernant les délinquants repérés, de façon à ce qu'aucune « requête » ne soit ignorée.

Si un candidat fiché commet une récidive où que ce soit au Canada, le SNR en sera avisé par le CIPC, et le coordonnateur enverra son dossier au procureur responsable des nouvelles accusations. Les coordonnateurs assureront le suivi des requêtes en communiquant avec le service de police chargé de l'enquête, le procureur de la Couronne pertinent ou le coordonnateur du SNR de la province ou du territoire visé.

Où en est maintenant ce programme? Depuis que la création du SNR a été annoncée publiquement il y a plus de dix ans, des coordonnateurs ont été nommés dans chaque province et dans chaque territoire. Aujourd'hui, plus de 3 000 délinquants violents à risque élevé ont été repérés par les provinces et les territoires et en octobre 2006, le gouvernement fédéral a annoncé son engagement à accroître son soutien envers le système national de repérage. Et je suis ravi de dire que le processus de financement est bien lancé.

Je vais maintenant demander à M. Bonta de vous parler des conclusions de ces recherches sur ce programme.

James Bonta, directeur, Recherche correctionnelle, Sécurité publique Canada : Merci de m'avoir invité à vous parler de notre évaluation des quatre premières années du système national de repérage. L'étude a été menée par moi-même et ma collègue Annie Yessine.

Pour commencer cette étude, nous avons posé deux questions importantes. D'abord, est-ce que les coordonnateurs du système national de repérage fichaient vraiment des délinquants violents à risque élevé? Cette question peut sembler simpliste, mais d'autres études ont prouvé que la commission d'une infraction avec violence ne signifie pas nécessairement que nous tenons un délinquant très dangereux à long terme. D'autres études nous ont permis de constater que des professionnels compétents et chevronnés pouvaient se tromper sur le risque de violence future.

We wanted to first check out whether the people being flagged are truly high-risk offenders. The second important question that we asked ourselves — and this is perhaps the more important one — was: Does a National Flagging System somehow facilitate or increase the likelihood of successful dangerous offender or long-term offender applications? To try to answer those questions, we looked at the first four years where the National Flagging System came into play, up until the end of 1999. We selected 256 males who were flagged by the system. There was only one female who was flagged during that time. We collected this information from eight jurisdictions that were using the system at that time. The other five jurisdictions were in the process of developing and implementing their National Flagging System.

The other thing we did that was important to research was select a known high-risk group of offenders. These were comprised of dangerous offenders from British Columbia and Ontario, and detention failures. Detention failures are federal inmates who are held until warrant expiry. The Correctional Service of Canada views these people as dangerous. They are held until end of sentence and they are released and then they reoffend violently. Having this group of dangerous offenders in detention failures gives us assurance that we are dealing with a high-risk population. I will explain why this was important.

We conducted the research in three parts: One, we compared the flagged offenders, the 256 that we selected from that time period, compared their criminal, psychological, personal profiles with our group of known high-risk offenders, the dangerous offenders and detention failures. The expectation was that their profiles should be very similar, if flagged offenders are truly high-risk violent offenders.

The second part was examining the recidivism rates of flagged offenders. Once they are flagged, we follow them up for about three and a half years: how many of them commit new violent offences, new sexual offences. Once again, our expectation was that their rates of violent offending would be higher than normally expected.

Finally, does the National Flagging System increase dangerous offender, long-term offender applications? Here is what we found. Part one: Do the profiles of flagged offenders copy those of known high-risk offenders? Are they similar? For the most part, yes, they are. In particular, we scored a number of actuarial risk scales, evidence-based risk instruments, and we found that the flagged offenders score relatively high in terms of risk to re-offend.

When we looked at the recidivism rates of flagged offenders, we found that, in terms of violent re-offending, their rate was approximately twice as much as those of general federal inmates. We found that their sexual re-offending rates were four times higher.

Nous voulions d'abord vérifier si les personnes fichées étaient vraiment des délinquants à risque élevé. La deuxième question importante que nous nous sommes posée, et c'est peut-être la plus importante, était celle-ci : est-ce que le SNR facilite ou augmente la possibilité d'obtenir une désignation de délinquant dangereux ou de délinquant à contrôler? Pour répondre à ces questions, nous nous sommes penchés sur les quatre premières années du SNR, se terminant à la fin de 1999. Nous avons sélectionné 256 délinquants fichés. À l'époque, il n'y avait qu'une délinquante fichée. Nous avons recueilli ces renseignements dans huit administrations participant alors au système. Les cinq autres administrations étaient en train de mettre sur pied leur Système national de repérage.

Nous avons fait une autre chose importante pour notre recherche : Nous avons sélectionné un groupe de délinquants à risque élevé connus. Il s'agissait de délinquants dangereux de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Nous avons déterminé combien étaient des délinquants récidivistes. Il s'agit de délinquants qui sont incarcérés jusqu'à leur libération d'office. Le service correctionnel du Canada les considère comme des délinquants dangereux. On les garde jusqu'à la fin de leur peine, puis ils sont libérés et récidivent, avec violence. Ce groupe de délinquants dangereux récidivistes nous garantit qu'il s'agit d'une population à risque. Je vais expliquer pourquoi c'était important.

Notre recherche comportait trois volets. D'abord, nous avons comparé les délinquants fichés, soit les 256 sélectionnés pour ces quatre années, du point de vue de leur profil criminel, psychologique et personnel, avec notre groupe de délinquants à risque élevé connu, soit les délinquants dangereux et délinquants récidivistes. Nous nous attendions à ce que leur profil soit assez semblable, si les délinquants fichés étaient véritablement des délinquants violents à risque élevé.

Le deuxième volet portait sur le taux de récidive des délinquants fichés. Une fois qu'ils sont fichés, on les suit pendant environ trois ans et demi. On calcule combien d'entre eux ont commis de nouvelles infractions violentes ou de nature sexuelle. Dans ce cas, nous nous attendions à ce que le taux d'infraction avec violence soit supérieur à la normale.

Enfin, est-ce que le système national de repérage avait suscité une augmentation du nombre de demandes de désignation de délinquants dangereux ou de délinquants à contrôler? Voici ce que nous avons constaté. Pour la partie un : les profils des délinquants fichés sont-ils semblables à ceux des délinquants à risque élevé connu? Y a-t-il des similitudes? En gros, oui. En particulier, nous avons évalué un nombre d'échelles de risque actuariel, des instruments d'évaluation du risque fondés sur des données pour constater que les délinquants fichés avaient une cote assez élevée, et donc un risque élevé de récidive.

Nous avons étudié le taux de récidive des délinquants fichés, pour constater que pour la récidive avec violence, leur taux était environ deux fois plus élevé que celui des délinquants incarcérés dans les pénitenciers, en général. Quant aux taux de récidive de nature sexuelle, il était quatre fois plus élevé.

What happens to flagged offenders in terms of dangerous offender long-term applications? When we followed the flagged offenders, we looked at the ones who recidivated violently, including a sexual offence. These are the cases that are suitable, potentially, for dangerous offender or long-term offender application. We found that about 18 per cent of them did receive a dangerous offender or long-term offender application, and almost all of them were successful.

You may ask if 18 per cent is high. What does that really mean? I will not bore you with the statistical modelling we did in this study, but 18 per cent was phenomenally high. When you look at violent offenders in Canada, you can take everyone who commits a violent offence and then re-commits a violent offence, it is a little bit above the zero per cent likelihood. When you get an 18 per cent hit rate, that is quite good.

If I can summarize our answers to the questions, yes, it appears that the National Flagging System coordinators are truly identifying high-risk and potentially dangerous offenders. Second, it does appear that this system of flagging offenders facilitates and increases the likelihood of a dangerous offender or long-term offender application.

Where are we today? As Mr. Yumansky said in his introductions, the federal government is providing enhanced support to the National Flagging System coordinators. Our research department has made a commitment to conduct another evaluation of the program, because we just dealt with the first four years and not all jurisdictions were involved in that evaluation. Now all jurisdictions have actively running systems.

We are particularly interested in learning from our next research project how Crown attorneys are using this system more specifically to help them with dangerous offender, long-term applications, and also to help the National Flagging System coordinators better identify those who should be on the system and ensure that fewer people are missed.

Terrence Cooper, Assistant Crown Attorney, Ministry of the Attorney General of Ontario: Good morning. Thank you for the invitation to testify this morning.

My name is Terry Cooper, and I am an Assistant Crown Attorney, Counsel to the Director of Crown Operations in the East region of Ontario. I am not testifying as a representative of the Ministry of the Attorney General of Ontario. I am not testifying as to policy issues but, rather, to technical issues.

For the past seven years I have been involved exclusively — with some minor exceptions — in the management of dangerous and long-term offender application in the East region of Ontario. We have learned a great deal as to how this process can be moved forward in an efficient, effective and fair fashion.

Qu'arrive-t-il aux délinquants fichés, pour ce qui est de la désignation de délinquants dangereux et de délinquants à contrôler? Notre suivi a porté sur ceux qui avaient récidivé en commettant une infraction avec violence, y compris de nature sexuelle. Ce sont les dossiers les plus susceptibles de donner lieu à une demande de désignation de délinquant dangereux ou de délinquant à contrôler. Nous avons constaté qu'environ 18 p. 100 d'entre eux avaient fait l'objet d'une demande de désignation, et qu'ils l'ont presque tous obtenue.

Vous vous demandez peut-être si 18 p. 100, c'est beaucoup. Qu'est-ce que cela signifie, en fait? Je ne vais pas m'éterniser sur le modèle statistique appliqué dans notre étude, mais 18 p. 100, c'est extrêmement élevé. Pour tous les délinquants violents du Canada, pour tous ceux qui commettent une infraction avec violence et qui récidivent, le taux est d'un peu plus de 0 p. 100. Le taux de 18 p. 100 est donc très élevé.

Si je peux résumer nos réponses aux questions, je dirais qu'effectivement, il semble que les coordonnateurs du Système national de repérage arrivent vraiment à identifier les délinquants dangereux potentiels et les délinquants qui présentent un risque élevé. Il semble également que le système de repérage des délinquants facilite la présentation de demandes de déclaration de délinquant dangereux ou de délinquant à contrôler.

Où en sommes-nous aujourd'hui? Comme l'a dit M. Yumansky, le gouvernement fédéral appuie davantage les coordonnateurs du Système national de repérage. Notre service de recherche s'est engagé à réévaluer le programme parce que notre évaluation précédente ne portait que sur les quatre premières années et n'incluait pas tous les territoires et les provinces. À présent, le système est fonctionnel dans toutes les provinces et les territoires.

Notre prochain projet de recherche permettra de savoir dans quelle mesure les avocats de la Couronne se servent du système pour présenter des demandes de déclaration de délinquant dangereux. Il nous permettra également d'aider les coordonnateurs du Système national de repérage à mieux identifier tous ceux qui devraient être fichés dans le système.

Terrence Cooper, procureur adjoint de la Couronne, ministère du procureur général de l'Ontario : Bonjour. Merci de m'avoir invité à témoigner ce matin.

Je m'appelle Terry Cooper et je suis procureur adjoint de la Couronne et conseiller du directeur des Affaires de la Couronne pour l'Est de l'Ontario. Je ne témoigne pas en tant que représentant du ministère du procureur général de l'Ontario et je ne parlerai pas de questions de politique mais plutôt de modalités d'ordre technique.

Depuis sept ans, je m'occupe exclusivement, à quelques petites exceptions près, des demandes de déclaration de délinquant dangereux et de délinquant à contrôler dans l'Est de l'Ontario. Nous en avons appris beaucoup sur la façon d'utiliser ce processus d'une manière efficace et juste.

The purpose of my testimony is to give you the unique context of sections 39 to 51 of Bill C-2. That context is what we refer to as Part XXIV of the Criminal Code, the nine sections pertaining to dangerous and long-term offender applications and breaches of long-term offender applications.

Part XXIV is not all about punishment. In fact, it is not about punishment at all. We have had cases — and I will not get into anecdotal issues — where offenders have admitted to filling a room this size with victims under 12 years old. We are not involved in a dangerous offender application to punish that individual for filling a room with victims. We are there to prevent him from filling another room with victims.

I should indicate at the outset that Part XXIV applications are Crown-driven. Normally, in the conduct of criminal law, Crown attorneys take what the police bring to them and prosecute those files. These files begin in the same way, but the Crown takes the decision as to whether, upon conviction, to apply for an application under Part XXIV. It is a Crown-driven process. Our target group is the worst of the worst offenders: Those who have harmed the most victims in the worst ways.

The target groups specifically that we aim for in the East region are those offenders causing intergenerational harm. They are not just affecting the victim but also the children of the victim or the parents of the victim, on a scale larger than a single victim. Part XXIV is the only time — it is unique in the Criminal Code — where the court is compelled to make the protection of the public the paramount sentencing consideration.

Section 718 and forward in the Criminal Code apply to the normal, traditional purposes and principles of sentencing. Those sections in a Part XXIV application inform the process and guide the process, but protection of the public is the paramount consideration for the court. That is the only time in the criminal law that that is the case. It is also the only time that we, in the administration of criminal justice, make an effort to lift the hood to see what is broken with the offender. We do not do it for bank robbers, murderers or anyone else. We only do it on a Part XXIV case where there is an opportunity to collect a wide range of information, assemble it in an intelligible fashion and present it to the court. Then the court can make an assessment, with the assistance of experts, as to the risk posed by this offender in the circumstances of the offence, or chain of offences, that brought him or her to this stage.

August 1, 1997 was the last time Part XXIV was amended. There were several amendments, one of which was to create the long-term supervision order process. The law moves slowly at times, so this is a new iteration in the criminal law. It has only been in the last five to ten years that the Crown and police have

J'aimerais vous expliquer le contexte particulier dans lequel s'inscrivent les articles 39 à 51 du projet de loi C-2. Il s'agit de la partie XXIV du Code criminel, c'est-à-dire neuf articles traitant des demandes de déclaration de délinquant dangereux et de délinquant à contrôler et du défaut de se conformer à une surveillance de longue durée.

La partie XXIV ne vise pas seulement à punir. Au contraire, ce n'est pas du tout là son objectif. Nous avons vu des cas — et je ne vais pas commencer à parler de cas particuliers — où des délinquants ont avoué avoir fait assez de victimes de moins de 12 ans pour remplir une salle comme celle où nous nous trouvons. Or, si nous présentons une demande de déclaration de délinquant dangereux, ce n'est pas pour le punir d'avoir fait autant de victimes, mais bien pour éviter qu'il en fasse encore autant.

Il faut savoir tout d'abord que les demandes relevant de la partie XXIV sont présentées à l'instigation de la Couronne. Normalement, en droit pénal, les avocats de la Couronne se fondent sur les dossiers montés par la police pour poursuivre les auteurs de délits. On procède de la même façon, mais la Couronne décide s'il y a lieu de demander, au moment de la condamnation, que le délinquant soit déclaré délinquant dangereux en vertu de la partie XXIV. C'est la Couronne qui amorce le processus. Les délinquants visés sont les pires des pires criminels : ceux qui ont causé un tort incommensurable au grand nombre de leurs victimes.

Dans l'Est de l'Ontario, nous visons plus précisément les délinquants qui font du tort à plus d'une génération de victimes. Ils ne s'en sont pas pris seulement à la victime, mais également à ses enfants ou à ses parents, de sorte qu'ils ont fait plus d'une victime. La partie XXIV a ceci d'unique que ce sont les seules dispositions du Code criminel qui obligent la Cour à mettre au premier rang de ses objectifs la protection du public au moment de déterminer la peine.

L'article 718 et les suivants du Code criminel décrivent les buts et les principes normaux ou traditionnels de la détermination de la peine. Lorsqu'une demande a été présentée en vertu de la partie XXIV, ces articles guident le processus, mais la protection du public doit être primordiale aux yeux de la cour. C'est le seul cas où il en est ainsi en droit pénal. C'est aussi le seul cas où nous, qui sommes responsables d'administrer la justice pénale, devons tâcher de comprendre ce qui ne va pas chez le délinquant. Nous ne le faisons ni dans le cas des voleurs de banque, ni dans le cas des assassins ou de qui que ce soit d'autre. Nous ne le faisons que dans les cas visés par la partie XXIV où il nous est possible de recueillir beaucoup d'éléments d'information, de les organiser de façon intelligible et de les présenter à la cour. La cour peut alors déterminer, avec l'aide d'experts, le risque que présente le délinquant à la lumière de l'infraction ou de la suite d'infractions qu'il ou elle a commises.

La dernière modification apportée à la partie XXIV remonte au 1^{er} août 1997. On a apporté plusieurs modifications, dans la création du processus d'ordonnance de surveillance de longue durée. La législation évolue parfois lentement et il s'agit d'une nouvelle disposition d'ordre criminel. Ce n'est que depuis cinq ou

begun to develop the expertise needed to proceed with one of these cases. Up to that point, it would be a once-in-a-career situation: In a 30-year career, a Crown attorney might have carried out one dangerous-offender application.

Currently, in the East region of Ontario, where there are about 90 or less Crown counsel, I supervise over 30 Part XXIV applications at any one time. It may be getting closer to 40 as we speak because of breaches of long-term supervision order charges. What is new is that there is a coordinated activity involved in these cases. It is now a multi-ministry, multi-jurisdictional and multi-disciplinary exercise.

Police expertise has been developed over the years. In the East region — indeed in Ontario — the Kingston police have led the way. Traditionally, Inspector Brian Cookman was a pioneer in this regard, and he has taught many other police officers along the way. He is now in administration and Sergeant Laurel Munt is doing world-class work in assembling the necessary information for one of these prosecutions.

We are hopeful that in our own region we will soon have other police services dedicating 100 per cent of their officers' time to developing the expertise needed to gather the type of information that assists the experts and, in turn, assists the courts. Ideally, at some point the RCMP would be involved because quite often our offenders are from across Canada.

In terms of the mechanics, we begin at the bail hearing stage or the screening stage. We gather information concurrently as the process goes through the normal courts, at the preliminary hearing and the trial. While that is happening, we like to have a dedicated police officer who will begin gathering information on the previous behavioural history of the offender, not just criminal convictions.

My case management assistant, Mr. Luke Cam, has devised an electronic data management and analysis system that has proven invaluable in organizing this material and making sure we collect what we need.

Our very first stop is always the National Flagging System, and our last stop, when one of these cases is complete, is also the National Flagging System because our goal is to investigate, litigate and preserve in order to protect. When we finish a case, we encapsulate the data on an electronic DVD or CD, and that will be given to the National Flagging System so if the offender re-offends in Prince Edward Island, they will have all the information we have gathered. They are certified copies of information whenever possible.

In terms of a hearing, there are two things necessary. One is for the Crown to prove beyond a reasonable doubt a pattern of behaviour. It is not necessarily a pattern of convictions, but it can be a pattern of behaviour that was uncharged conduct. That is

dix ans que la Couronne et la police ont acquis les connaissances nécessaires pour procéder dans un cas de ce genre. Jusque-là, on pouvait ne voir tel cas qu'une fois pendant toute sa carrière : sur 30 ans de carrière, un avocat de la Couronne aurait pu présenter une seule demande de déclaration de délinquant dangereux.

À l'heure actuelle, il y a tout au plus 90 avocats de la Couronne dans l'Est de l'Ontario et je m'occupe toujours d'au moins 30 demandes présentées en vertu de la partie XXIV. Et le nombre se rapproche de la quarantaine en ce moment en raison des délinquants accusés de ne pas s'être conformés à une ordonnance de surveillance de longue durée. Ce qui est nouveau, c'est que ces cas sont pris en charge de façon coordonnée. Il s'agit maintenant d'une intervention pluriministérielle, plurijuridictionnelle et pluridisciplinaire.

La police a acquis de l'expertise au fil des ans. Dans la région de l'Est, et même dans tout l'Ontario, la police de Kingston a ouvert la marche. L'inspecteur Brian Cookman a fait œuvre de pionnier et a enseigné à beaucoup d'autres policiers au fil des ans. Il occupe maintenant un poste administratif et le sergent Laurel Munt fait un travail absolument excellent pour ce qui est de rassembler les éléments d'information nécessaires à de telles poursuites.

Nous espérons que d'autres corps policiers de notre région consacreront tout le temps de leurs effectifs à développer les compétences nécessaires pour recueillir les renseignements qui aident les experts et, à leur tour, les tribunaux. Idéalement, la GRC devrait également prendre part au processus parce qu'il arrive très souvent que nos délinquants viennent de différentes régions du Canada.

Dans la pratique, tout commence au moment de l'enquête sur le cautionnement ou d'une première évaluation. Nous recueillons de l'information en parallèle pendant que le processus franchit les étapes procédurales normales, l'enquête préliminaire et le procès. Pendant ce temps, un policier est chargé de recueillir de l'information sur les antécédents de comportement du délinquant et pas seulement sur son passé criminel.

Mon adjoint de gestion des cas, M. Luke Cam, a mis au point un système informatique d'analyse et de gestion des données qui s'est révélé précieux pour organiser tous ces renseignements et veiller à ce que nous recueillions tous ceux dont nous avons besoin.

Au moment d'ouvrir un dossier, une des premières étapes consiste à consulter le Système national de repérage et c'est également la dernière étape du processus puisque nous devons faire enquête, porter l'affaire devant les tribunaux et conserver les renseignements pertinents afin de protéger la société. Quand nous classons une affaire, nous mettons les données sur un DVD ou un CD et elles sont versées dans le Système national de repérage; ainsi, si le délinquant récidive à l'Île-du-Prince-Édouard, la police locale aura tous les renseignements que nous avons rassemblés. Dans la mesure du possible nous faisons des copies certifiées de l'information.

Pour le procès, deux conditions sont nécessaires. Premièrement, la Couronne doit prouver hors de tout doute raisonnable l'existence de certaines constantes dans le comportement de l'accusé. Il ne s'agit pas nécessairement d'une

often the case. The Crown has to satisfy one of the four disjunctive tests involved in Part XXIV for a dangerous offender designation. That is the easy part. The reverse onus contained in Bill C-2 applies to the easy part of the exercise, in my respectful submission. The difficult part is assisting the court with the assessment of risk posed by the particular individual as well as assisting the court in devising a method to manage that risk in or out of the community, in accordance with the Corrections and Conditional Release Act. There is a gatekeeper role in the first step in that we only target a certain group of individuals who have proven to be, or are likely to be, ungovernable within the normal range of risk management and within the traditional sentencing paradigm.

The second step is virtually what every case I have ever been involved in turns upon, and that is the risk assessment step. The expert will use actuarial risk assessment instruments, many of which have been developed in Canada and used worldwide. Those instruments, in turn, require us to collect information that is relevant to what the offender was doing at about the time of puberty, for example. We are not talking specifically about criminal conduct. It is a wider range than that.

Typically, what used to be the case is that we devoted 300 hours of investigative work to every case and 300 hours of Crown preparation. That is relevant to the sentencing exercise within Part XXIV. With Mr. Cam's program, we have managed to cut that down by at least 150 hours because we have developed liaisons with our colleagues in the Federal Public Service to gather information from the CSC, the National Parole Board, within our own ministries and others in the provinces and territories.

The revisions to Part XXIV contained within Bill C-2 are extremely helpful, in particular the two that deal with long-term supervision order cases. When I speak of a number of Part XXIV cases on my plate, most are long-term supervision order cases, whether they were applying for a designation of the individual as a long-term offender or whether they were dealing with a breach of a long-term supervision order case.

The provisions that deal with mandatory assessments, for example, in section 43, are urgently needed. That will move us forward significantly because that is a tool that is not at our disposal at all for a breach of a long-term supervision order, and that is our most essential tool when dealing with a dangerous offender or a long-term offender application.

Also, for example, the serving of a two-year sentence with every long-term offender designation will be a significant improvement because often the dead time, so to speak, under section 719.3 of the Criminal Code has amassed to such an extent that we end up with provincial sentences and, of course, it is the federal CSC that must govern this individual for up to 10 years.

série de condamnations, mais plutôt d'une série d'actes qui n'ont pas fait l'objet d'accusations. C'est du reste souvent le cas. La Couronne doit satisfaire à l'un des quatre critères disjonctifs prévus dans la partie XXIV pour qu'un individu soit déclaré délinquant dangereux. Cela, c'est la partie facile. L'inversion du fardeau de la preuve prévue dans le projet de loi C-2 s'applique à la partie facile de l'exercice, à mon humble avis. Le plus difficile, c'est d'aider la cour à évaluer le risque posé par l'individu en cause et à concevoir une façon de gérer ce risque dans un établissement pénitencier ou dans la société, conformément aux dispositions de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Dans cette première étape, nous avons un rôle de gardien, car nous devons viser uniquement les individus qui se sont révélés impossibles à contrôler au moyen d'un éventail normal de mesures de gestion du risque et des peines d'emprisonnement traditionnelles.

La deuxième étape, c'est l'évaluation du risque qui joue un rôle déterminant dans pratiquement tous les cas dont j'ai été appelé à m'occuper. L'expert se sert d'instruments actuariels d'évaluation du risque, dont beaucoup ont été mis au point au Canada et sont utilisés dans le monde entier. Ces instruments comportent la collecte de renseignements ayant trait au comportement des délinquants vers l'âge de la puberté, par exemple. On n'aborde pas spécifiquement le comportement criminel. C'est un outil de portée plus large.

Par le passé, nous devions généralement consacrer 300 heures au travail d'enquête et 300 heures de préparation par les avocats de la Couronne pour chaque cas. Cela était en rapport avec la détermination de la peine prévue dans la Partie XXIV. Grâce au programme de M. Cam, nous avons pu réduire le temps d'au moins 150 heures parce que nous avons établi une liaison avec nos collègues de la fonction publique fédérale qui recueillent de l'information auprès du CSS, de la Commission nationale des libérations conditionnelles, au sein de nos ministères et auprès d'autres acteurs provinciaux et territoriaux.

Les modifications à la Partie XXIV prévues par le projet de loi C-2 sont extrêmement utiles, surtout les deux qui ont trait aux ordonnances de surveillance de longue durée. Nombre des cas relevant de la Partie XXIV dont je m'occupe sont visés par ce genre d'ordonnance, qu'il s'agisse d'une demande de désignation d'une personne comme délinquant à contrôler ou du non-respect d'une ordonnance de surveillance de longue durée.

Les dispositions portant sur les évaluations obligatoires, par exemple, à l'article 43, répondent à un besoin urgent. Elles nous aideront considérablement parce que nous n'avons pas en ce moment accès à un outil de ce genre du tout dans le cas de non-respect d'une ordonnance de surveillance de longue durée et c'est notre outil le plus indispensable pour faire en sorte qu'un individu soit déclaré délinquant dangereux ou délinquant à contrôler.

Par ailleurs, l'obligation de purger une peine de deux ans qui s'appliquera à tous les délinquants à contrôler représente une grande amélioration parce que dans bien des cas, le « temps mort » si je peux m'exprimer ainsi, prévu au paragraphe 719.3 du Code criminel s'est accumulé pendant si longtemps que les délinquants se trouvent à purger une peine de ressort provincial

Therefore, for many reasons I cannot go into within the time allotted here, a federal sentence is absolutely essential if the process is to unfold as it should.

The Chair: That presentation was extremely interesting.

Senator Andreychuk: Perhaps, Mr. Cooper, could you restate your last point, why the federal sentence is important? Are you linking it back to the assessment process, or is it the tracking process?

Mr. Cooper: I think the average — and I may not be 100 per cent accurate — but the average duration of a long-term supervision order is in excess of eight years. We are talking about a very long period of supervision, which will require meaningful conditions imposed by the National Parole Board in order to protect the public.

If the individual is given a federal sentence, that individual in Ontario will be sent to the Millhaven assessment unit where they will spend 70 to 90 days assessing the individual before deciding what to do next. That process is for a male offender. After that, there be will programming instituted. There will be psychiatric and psychological counselling and all sorts of assessments conducted. There will potentially be release on day parole and full parole. There will be the opportunity for statutory release or detention, as the case may be. All of these mechanisms of risk management that are available in the federal system are simply not available in the same robust form at the provincial level.

Senator Andreychuk: Are you saying that that is an element of safety? In other words, is it an element of safety for the public and also a treatment or an assist for the person under the order? Is that what you get in a federal system? At the provincial level, are you getting lesser options?

Mr. Cooper: Yes.

Senator Andreychuk: Therefore, more risk and less help?

Mr. Cooper: Given that we started off with picking the worst of the worst offenders, obviously risk management is our primary concern.

I should indicate, right from the beginning, the first thing we consider in one of these applications is the exit strategy. Within days of an individual being designated a dangerous or long-term offender, the CSC are at the local detention centre and the local jail interviewing the offender, looking for contacts and a support group, et cetera, and building the vast volume of information that the CSC works towards in determining how this individual can be first assessed as a risk and then what we can do to manage this risk.

alors que, bien entendu, c'est le SCC, qui relève du fédéral, qui doit surveiller cette personne pendant une période pouvant aller jusqu'à 10 ans. Pour cette raison et pour beaucoup d'autres que je n'ai pas le temps de détailler aujourd'hui, l'imposition d'une peine à purger dans un pénitencier est absolument essentielle au bon déroulement du processus.

La présidente : Votre exposé était très intéressant.

Le sénateur Andreychuk : Monsieur Cooper, pourriez-vous revenir sur ce que vous avez dit vers la fin de votre exposé, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles une peine de ressort fédéral est importante? Faites-vous le lien avec le processus d'évaluation ou le processus de suivi?

M. Cooper : Sauf erreur, la durée moyenne d'une ordonnance de surveillance de longue durée dépasse huit ans. Il s'agit d'une très longue période de surveillance pendant laquelle la Commission nationale des libérations conditionnelles devra imposer des conditions très strictes pour protéger le public.

Si l'individu se voit infliger une peine de ressort fédéral en Ontario, il sera envoyé à l'établissement Millhaven où il restera entre 70 et 90 jours pour qu'on l'évalue en vue de déterminer les prochaines étapes. C'est le processus suivi pour les détenus de sexe masculin. Après cette étape, on va mettre au point un programme comportant les services d'un psychiatre, d'un psychologue et toutes sortes d'évaluations. Le délinquant pourra éventuellement bénéficier d'une libération de jour ou d'une libération conditionnelle intégrale. On pourra opter pour le maintien en incarcération ou la libération après le délai prévu par la loi. Or tous ces mécanismes de gestion du risque existent dans le système fédéral mais ne sont pas aussi rigoureux dans le système provincial.

Le sénateur Andreychuk : S'agit-il selon vous d'une question de sécurité? Autrement dit, est-ce un moyen d'assurer la sécurité publique et aussi d'offrir un traitement ou de l'aide à la personne visée par l'ordonnance? Le système fédéral permet-il de faire tout cela, tandis qu'il y aurait moins d'options au niveau provincial?

M. Cooper : Oui.

Le sénateur Andreychuk : C'est-à-dire plus de risque et moins d'aide.

M. Cooper : Comme ces mesures ne visent que les pires délinquants, la gestion du risque est évidemment notre objectif primordial.

Permettez-moi de signaler d'emblée que lors de l'examen de telles demandes, nous examinons d'abord la stratégie de sortie. À peine quelques jours après qu'un détenu ait été désigné délinquant dangereux ou délinquant à contrôler, des agents du SCC se rendent au centre de détention local ou à la prison locale pour rencontrer l'intéressé, afin de déterminer s'il entretient des relations avec des gens ou s'il a un réseau d'aide, par exemple. On recueille une quantité énorme de renseignements dont le SCC se servira pour décider de la façon dont on évaluera le risque que présente le détenu, puis les moyens qu'on peut prendre pour contenir ce risque.

At least in Ontario, that simply does not take place in the same robust fashion. There are some parole opportunities within the Ontario system. They are used far less frequently. The ability to assess individuals is not a 70- to 90-day process. Those 70 to 90 days are spent in the Millhaven assessment unit with individuals who do nothing else but those assessments. We have very specialized professional staff making these assessments day after day. That sort of thing does not take place in the provincial system to the same degree.

We have more tools in our tool belt with a federal sentence than with a provincial one. Bear in mind that the individual charged with supervising these individuals for perhaps eight years are federal employees who are used to the tools they see on their tool belt, not the other tools used in one of the various provincial or territorial systems.

Senator Andreychuk: So I am clear, you are saying the benefit of some of the changes that will be made will help you in the risk assessment? If we did not go the route of repeat and dangerous offender applications and if these people were just caught on an individual case-by-case basis, are you saying that they would probably go in according to the Criminal Code and come out according to the Criminal Code?

The advantage that you see of the repeat offender is that you are then starting to employ tools geared to that person and their risk needs, which is a benefit for themselves and for the security of society. However, does it go beyond them being incarcerated in that you are looking at what happens and how to manage them back into the community? Am I correct?

Mr. Cooper: That is absolutely correct. If the worst offenders can be managed in the community, that is what the system is designed to accommodate. The only dangerous offenders who remain detained absolutely indefinitely are those who cannot be managed in the community. There are at least two individuals who have been declared dangerous offenders here in Ottawa who have not reoffended, so the system worked. It is all about making the system work and giving us the tools we need to ensure that individuals come out into society posing a manageable risk.

Senator Andreychuk: One of the weaknesses of our criminal system is that people move from jurisdiction to jurisdiction, and so when we hear of a case in one province and then find out there was a criminal record in another province, the public has less trust in our system working nationally. The flagging system, you said, was up and running. Is it now truly fully national? When did that occur? The flagging system may be 10 years old, but the implementation certainly is not.

Second, you are looking at potential, and my concern is that maybe these people are not dangerous offenders. You are using some tools. Are we then trapping people who should not be there? That is of some concern to me, but more with respect to my other concern, is this information kept confidential to the people who

En Ontario du moins, la démarche n'est pas aussi rigoureuse. La libération conditionnelle existe, mais elle est beaucoup moins fréquente. On ne consacre pas de 70 à 90 jours à l'évaluation du délinquant, comme à l'établissement Millhaven où ces évaluations sont faites par des spécialistes qui ne font que cela jour après jour. Dans le système provincial, on ne procède pas de façon aussi approfondie.

Quand le délinquant fait l'objet d'une peine de ressort fédéral plutôt que provincial, nous avons plus de moyens à notre disposition. N'oubliez pas que la personne qui sera chargée de surveiller le détenu pendant huit ans peut-être est un fonctionnaire fédéral rompu à l'utilisation de tous ses outils, et non des moyens utilisés dans les divers systèmes des provinces ou territoires.

Le sénateur Andreychuk : Si j'ai bien compris, vous dites que certains des changements vous aideront à bien évaluer le risque? Si ces délinquants n'étaient pas déclarés délinquants dangereux ou délinquants contrôlés, leur dossier serait étudié au cas par cas et, à votre avis, ils seraient incarcérés et mis en liberté selon les dispositions du Code criminel?

Le fait de déclarer qu'une personne est un délinquant à contrôler présente à votre avis l'avantage de vous permettre d'utiliser des outils visant à évaluer le risque du délinquant, ce qui est bénéfique aussi bien pour le premier intéressé que pour la société dont on assure mieux la sécurité. Toutefois, est-ce que la démarche va au-delà de l'incarcération? Décidez-vous des moyens de contrôler le délinquant après sa libération?

M. Cooper : Absolument. Si les pires délinquants peuvent être contrôlés dans la société, c'est ce que le système vise à faire. Seuls les délinquants dangereux qui ne peuvent être contrôlés dans la société demeureront derrière les barreaux indéfiniment. Ici même à Ottawa, il y a au moins deux individus qui ont été déclarés délinquants dangereux et qui n'ont pas récidivé. On voit donc que le système fonctionne. Il s'agit de faire en sorte que le système fonctionne et que nous ayons les outils dont nous avons besoin pour faire en sorte que les délinquants mis en liberté présentent un risque gérable.

Le sénateur Andreychuk : Une des lacunes de notre système judiciaire est que les gens peuvent circuler d'une province à l'autre, si bien que lorsqu'on apprend que l'auteur d'un crime dans une province avait un casier judiciaire dans une autre province; cela mine la confiance de la population vis-à-vis le fonctionnement de notre système à l'échelle nationale. Vous avez dit que le système de repérage est d'ores et déjà fonctionnel. L'est-il entièrement dans tout le pays? Depuis quand? Le système lui-même date peut-être de 10 ans, mais certainement pas sa mise en œuvre.

Deuxièmement, on évalue le potentiel et ce qui nous préoccupe, c'est que ces personnes ne soient pas vraiment des délinquants dangereux. Nous utilisons certains outils. Risquons-nous d'attribuer la qualité de délinquant dangereux à des gens qui n'en sont pas? Ça m'inquiète, mais je me demande aussi si cette

need to know, which appears to be through the CPIC system, the police and the prosecutors? What assurances do we have that the system is not one that can track people as potential risks and do them harm if that information is misused for other purposes?

Mr. Yumansky: I may ask Mr. Bonta to comment on whether we are actually targeting the right individuals in the system. I will respond to the first part of your question.

While it is correct that the system was announced in 1995, it obviously did not begin as soon as the announcement was made. There was a phase-in period. One jurisdiction in particular, upon which the system is actually based, is B.C., and they had a very aggressive, successful, similar type of flagging system in place for years prior to the 1995 launch. In fact, as I said, many of the ingredients of the B.C. system were imported into the national system. B.C. was ready to go immediately. Other jurisdictions took longer but, by and large, by about five years later, virtually all jurisdictions were on board, with the exception today, perhaps, of the territories where there are still some gaps in service.

I know for a fact that a coordinator has been appointed in every jurisdiction. We meet basically every two years as a group. The federal government coordinates that activity, and we take stock of where jurisdictions are at in terms of the number of individuals flagged and how we are progressing as a nation, but I feel confident that we have a pretty vibrant system, and there is a lot of exchange between jurisdictions. The system is working. CPIC is an excellent tool. It was identified right from the beginning that this was the tool to use to ensure information about individuals who are flagged are known to other jurisdictions or within jurisdictions, so I feel quite assured that the system has become successful in terms of meeting its original goals.

The system is based on CPIC. Select numbers of individuals in the criminal justice system have access to that system. Protocols are in place to guide the use of the information. It is not publicly accessible. That is certain in my understanding of the system, so I feel quite confident that the information about these individuals stays within those that are operating the system — provincially, the RCMP and the police.

Mr. Bonta: I like the way you posed the question on are we perhaps trapping people who should not be there. You essentially asked the flip side of what I had in my presentation. Are we identifying high risk offenders? In general I concluded that, for the most part, yes.

I have spent my professional career doing research on risk assessment instruments. When we do risk assessments, there will always be error. We will sometimes correctly identify people who are violent, and we will make mistakes. We will identify people

information n'est divulguée qu'aux gens qui ont besoin de la connaître, c'est-à-dire la police et les procureurs, par l'entremise du système CIPC? Pouvons-nous être certains que le système ne va pas cibler des gens qui sont considérés comme présentant des risques, ce qui pourrait leur causer du tort si l'information est utilisée à mauvais escient à d'autres fins?

M. Yumansky : Je vais demander à M. Bonta de commenter la question de savoir si nous ciblons vraiment les bons individus dans le système. Je répondrai moi-même à la première partie de votre question.

Le système a effectivement été annoncé en 1995, mais il n'était pas fonctionnel dès le départ. Il y a eu période de mise en place progressive. En particulier en Colombie-Britannique, la province qui avait mis en place des mesures dont le système national s'est inspiré, avait un système de repérage très dynamique et efficace depuis des années au moment de l'annonce de 1995. Même que, comme je l'ai dit, bon nombre des éléments du système de cette province ont été repris dans le système national. La Colombie-Britannique était prête à mettre le système en place immédiatement. D'autres gouvernements ont mis plus de temps à le faire et dans l'ensemble, cinq ans après l'annonce, presque tous les gouvernements s'étaient ralliés, à l'exception peut-être des territoires où les services ne sont pas encore tout à fait au point.

Je sais pertinemment qu'un coordonnateur a été nommé dans chaque province et territoire. Nous nous rencontrons généralement tous les deux ans. Le gouvernement fédéral coordonne cette activité pendant laquelle nous faisons le point sur la mise en place du système dans tout le Canada et le nombre de délinquants inscrits dans le système; j'estime cependant que le système est assez dynamique et qu'il y a beaucoup d'échanges entre les représentants des provinces et territoires. Le système fonctionne. Le CIPC est un excellent outil et on a compris dès le départ que c'est l'outil qu'il fallait utiliser pour communiquer à d'autres provinces, ou à l'intérieur de la même province, de l'information sur les individus qui sont suivis. Je suis donc persuadé que le système a réussi à atteindre ses objectifs initiaux.

Le système repose sur leCIPC, auquel ont accès un certain nombre d'intervenants du système de justice pénal. Il y a des protocoles qui régissent l'utilisation de ces renseignements. Le système n'est pas accessible à l'ensemble de la population. J'en suis persuadé et je suis donc sûr que les renseignements au sujet de ces délinquants ne sont communiqués qu'aux opérateurs du système dans chaque province, la GRC et la police.

M. Bonta : J'ai bien aimé votre question quant à savoir si nous ne sommes peut-être pas en train de piéger des gens qui ne sont pas vraiment des délinquants dangereux. C'est en fait le corollaire de ce que j'ai dit dans ma déclaration. Arrivons-nous à identifier les délinquants qui posent le plus de risques? Et j'ai conclu que oui, dans la plupart des cas.

Pendant toute ma carrière, j'ai fait des recherches sur des instruments d'évaluation du risque. Il faut cependant savoir que l'opération comportera toujours un risque d'erreur. Dans certains cas, nous réussissons à identifier correctement les individus

who really are not violent. What research and risk scale development is doing is trying to minimize the errors of gathering up those who should not be there.

No risk instrument is perfect; far from it, but we now have a considerable literature base indicating that actuarial risk assessments do better than professional judgments. When National Flagging System coordinators gather their information, they are also looking for these actuarial risk assessments and those results help make decisions as to who to place on the system.

Our next phase of research is trying to improve that process of identifying people better and making fewer of those errors, such as putting people on the system that perhaps do not need to be there. It is a continually evolving work.

Senator Merchant: Good morning. My concerns are with the group of people highly and disproportionately represented in admissions to all types of correctional services in Canada, and that is our Aboriginal Peoples. In Saskatchewan, my home province, in 2003-04, 80 per cent of those admitted to adult provincially sentenced custodial facilities, 80 per cent of those were Aboriginals compared with 10 per cent of the general adult population. Also, 58 per cent of Aboriginal people in Saskatchewan released between April 1, 1999, and March 31, 2000, were readmitted within four years, with approximately one half the readmissions occurring within the first year of release.

We have a very high incidence of Aboriginal Peoples in our correctional services. Who will feel the impact of these changes to our dangerous offender regime? Will it be the dangerous offenders or the Aboriginals? Will the Aboriginal people feel the impact of these changes more than the ordinary people?

Mr. Cooper: I am sorry; is your question addressed to me?

Senator Merchant: I am not sure who. You can all tackle it.

Mr. Cooper: Again, I am sorry I have to be anecdotal here as I do not have statistics, but the caseload that I deal with here in the Eastern region shows no disproportionately high representation that I have ever determined.

Senator Merchant: I have given you our statistics. How do you feel the dangerous offender regime will affect Aboriginals?

Mr. Cooper: Regardless of who the offender is, we are only interested in the worst of the worst offenders. We would have to have statistical information as to whether the percentage of Aboriginal First Nations people that you are speaking of were committing serious personal injury offences, for one, and whether there has been a pattern of behaviour that qualifies under

violents, et dans d'autres, nous faisons des erreurs en identifiant des gens qui ne le sont pas. Grâce à nos recherches et à l'élaboration d'une échelle d'évaluation du risque, nous nous efforçons de limiter les erreurs de ce genre.

Aucun instrument d'évaluation du risque n'est parfait, loin s'en faut, mais un grand nombre d'ouvrages sur le sujet indique que les évaluations actuarielles du risque sont plus exactes que le jugement des professionnels. Lorsque les coordonnateurs du Système de repérage national recueillent de l'information, ils prennent connaissance des évaluations actuarielles du risque et cela les aide à décider de l'opportunité de fichier quelqu'un dans le système.

Lors de notre prochaine phase de recherche, nous essaierons d'améliorer le processus afin de mieux identifier les personnes et de faire moins d'erreurs, comme d'inclure des gens dans le système qui peut-être ne devraient pas s'y trouver. C'est un travail en évolution constante.

Le sénateur Merchant : Bonjour. Je m'inquiète qu'un groupe de personnes soit représenté de façon disproportionnée dans tous les types de services correctionnels au Canada, c'est-à-dire les peuples autochtones. En Saskatchewan, ma province natale, en 2003-2004, 80 p. 100 des personnes admises dans des établissements de détention pour adultes ayant reçu des peines provinciales étaient des Autochtones alors qu'ils ne représentent que 10 p. 100 de la population adulte en général. De même, 58 p. 100 des Autochtones en Saskatchewan libérés entre le 1^{er} avril 1999 et le 31 mars 2000 ont été réadmis au cours des quatre années suivantes, et environ la moitié des réadmissions se sont produites pendant la première année de libération.

Il y a un très grand nombre d'Autochtones dans le système correctionnel. Qui ressentira les effets de ces changements apportés à notre régime pour criminels dangereux? Est-ce que ce sera les criminels dangereux ou les Autochtones? Est-ce que les Autochtones ressentiront les effets de ces changements plus que les gens ordinaires?

M. Cooper : Je suis désolé; est-ce que votre question s'adresse à moi?

Le sénateur Merchant : Je ne suis pas certain à qui elle s'adresse, vous pouvez tous essayer d'y répondre.

M. Cooper : Encore une fois, je suis désolé de vous présenter des cas isolés puisque je n'ai pas de statistiques mais les dossiers que j'ai traités ici dans la région de l'Est ne me permettent pas de croire qu'il y a une surreprésentation disproportionnée.

Le sénateur Merchant : Je vous ai présenté nos statistiques. De quelle façon croyez-vous que le système pour les criminels dangereux touchera les Autochtones?

M. Cooper : Quelle que soit l'identité du criminel, nous nous intéressons seulement aux pires des pires criminels. Nous aurions besoin d'informations statistiques pour savoir, premièrement, quel est le pourcentage des Autochtones et des Premières nations dont vous parlez qui commettent des crimes graves avec blessures corporelles, et deuxièmement, s'il y a des tendances

Part XXIV as a basis upon which to make an application for a designation as a dangerous or long-term offender.

As I indicated earlier, at least in my own region, that is largely victim-driven. I am not so much interested in bank robbers or people doing commercial break and enters. I am interested in people who are victimizing generations of victims by their actions. It is a very targeted group. I cannot assist you in terms of who would be most or least affected, except to say that it will be the worst of the worst offenders and those who have demonstrated that they are ungovernable with normal sentencing measures. The fact that a certain percentage were readmitted within four years would not normally be indicative of the types of very serious offenses that I am concerned with, because they are often in jail for quite a long time when they are sentenced under the traditional provisions of the Criminal Code. I do not know whether that assists you.

Senator Merchant: It does not really, but I appreciate your opinion. I am only asking for your opinion.

There is a collective understanding among researchers that Aboriginal people live under generally different historic, social and economic conditions than the non-Aboriginal population. In 1996, legislators added a section to the Criminal Code that requires a court to consider this principle. All available sanctions other than imprisonment that are reasonable in the circumstances should be considered for all offenders, with particular attention to the circumstances of Aboriginal offenders.

Do you take that into consideration, then? Would you think that you should take that into consideration?

Mr. Cooper: That would be one of many factors to be taken into consideration. Frankly, that is more for the court's consideration than one of the parties to the litigation.

I have been passed a note. I do not know if this assists you with the previous question, but we have one Aboriginal offender among the over 30 that we are currently dealing with in the East region. I do not know what that would be in a percentage.

Senator Merchant: That does not help me because I am talking about Saskatchewan.

Mr. Cooper: I appreciate that, but the sentencing consideration that you have indicated in the Criminal Code is certainly one that informs the process, as do the other provisions in section 718, the traditional principles and purposes of sentencing. All of those provisions inform the decision of the Crown whether to proceed. They certainly inform the decision of the judge as to what tack to take in imposing a sentence.

I should have mentioned at the outset that there is an incredible wealth of prosecutorial experience brought to each case with which we deal. It is reviewed by the trial Crown, who perhaps may only have had five years' experience, but it is then reviewed by his

comportementales qui, selon la partie XXIV, nous permettraient de faire une demande pour obtenir la désignation de criminel dangereux ou délinquant à contrôler.

Comme je l'ai dit plus tôt, et du moins dans ma région, cela dépend en grande partie des victimes. Je ne suis pas très intéressé aux voleurs de banque et aux gens qui entrent par infraction dans les commerces. Je m'intéresse aux gens qui par leurs actions victimisent des générations de victimes. C'est un groupe très ciblé. Je ne peux pas vous aider à déterminer qui serait plus ou moins touché, mais je peux vous dire que ce serait les pires des pires criminels et ceux qui ont fait la preuve qu'ils ne peuvent pas être maîtrisés avec des mesures normales de sentence. Le fait qu'un certain pourcentage ait été réadmis au cours des quatre années suivantes n'indiquerait normalement pas le type de crimes très graves que j'étudie, parce que ces gens sont souvent en prison pour très longtemps lorsqu'ils reçoivent une peine selon les dispositions classiques du Code criminel. Je ne sais pas si cela vous aide.

Le sénateur Merchant : Cela ne m'aide pas vraiment, mais je vous remercie de votre opinion. C'est tout ce que je vous demande, votre opinion.

Les chercheurs sont d'accord pour dire que les Autochtones vivent dans des conditions historiques, sociales et économiques généralement différentes des non-Autochtones. En 1996, les législateurs ont ajouté un article au Code criminel qui exige que les tribunaux prennent en compte ce principe. Toutes les sanctions disponibles autres que l'emprisonnement qui sont raisonnables dans les circonstances doivent être prises en compte pour tous les criminels, et une attention particulière doit être portée aux circonstances des criminels autochtones.

Est-ce que vous tenez compte de ces circonstances? Pensez-vous que vous devriez en tenir compte?

M. Cooper : Il s'agit là d'un des nombreux facteurs qui entreraient en ligne de compte. En fait, tout cela intéresse beaucoup plus la cour qu'une des parties au litige.

On vient de me remettre une note. Je ne sais pas si cela répond dans une certaine mesure à la question qu'on a posée, mais nous avons un contrevenant autochtone sur 30 contrevenants dont nous nous occupons dans la région de l'Est. Je ne sais pas ce que cela représente comme pourcentage.

Le sénateur Merchant : Cela n'est pas vraiment utile parce que je parle de la Saskatchewan.

M. Cooper : Je sais, mais les consignes sur la détermination de la peine que vous avez mentionnées et qui sont prévues dans le Code criminel visent à éclairer tout le processus, et il en va de même pour les paragraphes de l'article 718, les objectifs et principes. Toutes ces dispositions représentent des instructions qui sont offertes à la Couronne. En fait il s'agit d'une façon d'instruire le juge quant aux facteurs dont il doit tenir compte lors de la détermination de la peine.

J'aurais dû signaler au départ qu'il y a une vaste expérience en matière de poursuite qui est mise en jeu chaque fois que nous nous occupons des dossiers. Le dossier est étudié par le procureur de la Couronne plaidant, qui n'a peut-être que cinq ans d'expérience,

or her supervisor, who may have 20 to 30 years' experience, reviewed by me with about 20 years' experience, and by my supervisor, with about 35 years' experience. It then goes to our head office where three more lawyers deal with it, then to the assistant deputy minister, then the deputy minister and perhaps the Attorney General of the province. Thus, there is well in excess of 100 years of prosecutorial experience brought to each case, perhaps as many as 200 years, depending on the lawyers involved.

There are many points during the decision-making process where I, in particular, exercise a gatekeeper role. With our case load, of which I have spoken this morning, in the last month I have deleted two cases that had already been started into the process. For various reasons, I cut those two offenders and we are using traditional sentencing methods for those. It is a constant re-evaluation as we go through the process. The process itself takes many months to collect the information involved. When we finally come to review everything we have collected, we sometimes decide that this case does not merit an application under Part XXIV.

Senator Cowan: These question are varied and you can answer them as you like.

I realize this flagging system is in effect all across the country. You say that in the territories it is perhaps less well advanced, but is it fairly uniform across the country? Do you feel that, in the rest of the country, the system is working uniformly?

Mr. Yumansky: Yes. All provinces and territories have bought into the established criteria and protocols that have been set up from the beginning of the program. There are several jurisdictions that have decided that it would be worth their while to create a second tier or second level, an internal flagging system that is of use to only their jurisdiction, not across the system. They are not clogging up the CPIC system with those internal flagged offenders. They are at a lower level than you would normally find across the country.

Senator Cowan: In terms of the dangerous offender category, if I can categorize it in that way — and this follows along some of the questions that Senator Merchant was asking — can you give us statistics, Mr. Bonta, with respect to the percentage of men and women, of Aboriginals, of offenders with sexual offences, and in which guns were the delineating characteristic?

Mr. Bonta: First, in 2007, there were, in this country, 370 active dangerous offenders.

The Chair: Can you clarify that? Do you mean people who had been designated dangerous offenders and who were still under the force of that designation?

Mr. Bonta: Yes, exactly.

mais il est par la suite examiné par son superviseur, qui a peut-être 20 à 30 ans d'expérience, puis par moi qui dispose d'environ 20 ans d'expérience et puis par mon supérieur qui lui a environ 35 ans d'expérience. Le dossier est ensuite renvoyé au bureau central où trois autres avocats l'étudient, puis renvoyé à nouveau au sous-ministre adjoint, puis au sous-ministre puis peut-être même au procureur général de la province. Donc, il y a plus de 100 ans d'expérience en matière de poursuite qui est mis à contribution dans chaque dossier, peut-être même 200 ans, selon les avocats qui sont consultés.

Je suis appelé, à plusieurs étapes du processus décisionnaire, à jouer le rôle de contrôleur. Compte tenu de notre charge de travail, dont je vous ai déjà parlé, j'ai dû au cours du dernier mois écarter deux dossiers dont l'étude était déjà amorcée. Pour diverses raisons, j'ai écarté ces deux contrevenants et dans ces circonstances nous faisons appel aux méthodes traditionnelles de détermination de la peine. En fait il se produit une réévaluation permanente du dossier à toutes les étapes. Ce processus prend plusieurs mois pour recueillir tous les renseignements pertinents. Lorsque nous en sommes rendus au point où nous devons passer en revue tous les renseignements que nous avons obtenus, nous décidons à l'occasion que cette affaire ne mérite pas que l'on présente une demande conformément à la partie XXIV du Code criminel.

Le sénateur Cowan : J'ai plusieurs questions à vous poser et vous pourrez y répondre dans l'ordre qui vous convient.

Je comprends que ce système de repérage est utilisé partout au pays. Vous dites que dans les territoires le système n'est peut-être pas tout à fait perfectionné mais je suppose qu'il est appliqué de façon relativement uniforme à l'échelle du pays? Estimez-vous que dans le reste du pays le système est appliqué de façon uniforme?

M. Yumansky : Oui. Toutes les provinces et tous les territoires ont adopté les protocoles et critères établis lorsque le programme a été lancé. Plusieurs provinces ont décidé qu'il serait utile d'adopter un deuxième palier, un système interne de repérage qu'elles seules utiliseraient, il ne s'agit donc pas d'un système qui s'applique à toutes les régions. Cela ne vient pas créer d'embouteillage dans le système du CIPC si on y ajoute les contrevenants qui ont été fichés à l'interne. Ils se trouvent en fait à un niveau inférieur au niveau national.

Le sénateur Cowan : Pour ce qui est de la catégorie du délinquant dangereux, si je peux m'exprimer ainsi — et cela revient dans une certaine mesure aux questions qu'a posées le sénateur Merchant — pouvez-vous nous donner, monsieur Bonta, des statistiques quant au pourcentage d'hommes et de femmes autochtones, qui ont été accusés de délits sexuels, et qui ont utilisé une arme à feu lorsqu'ils ont commis leur crime, ce qui représente une caractéristique définissant le délit?

M. Bonta : En 2007, il y avait au Canada 370 délinquants dangereux actifs.

La présidente : Pouvez-vous nous fournir un peu plus de précision? S'agit-il de gens qui avaient été fichés comme délinquants dangereux et qui l'étaient toujours?

M. Bonta : C'est exact.

Senator Cowan: This is when?

Mr. Bonta: This is as of 2007.

Senator Cowan: That is a cumulative total; that is not for that one year?

Mr. Bonta: Yes, that is the cumulative total. They are still alive and living and under a dangerous offender designation. We had 427 if we go back right to 1978 designations.

I do not have the specific statistics in front of me, but our other research on dangerous offenders shows that the vast majority are sexual offenders, probably in the vicinity of 90 per cent. I do not have in this book that I brought with me the breakdown in terms of Aboriginal or non-Aboriginal. I can tell you that out of the 370 offenders, 29 came from Saskatchewan. I believe Correctional Service of Canada could provide the information as to how many are Aboriginal and how many are non-Aboriginal. They would have that information.

Senator Cowan: Mr. Cooper, what is the rate of success in your bailiwick of long-term offender applications?

Mr. Cooper: We make applications under Part XXIV for dangerous and long-term offender applications. The court is bound to consider three different sentencing avenues for one of these applications if we apply for designation as a dangerous offender, and the court, in terms of risk assessment, has to first decide whether the Crown has met the criteria, and that is virtually always the case; and if that is the case, then the difficult work begins, and that entails the assessments of risk. The court must then make the decision, notwithstanding that the offender meets the qualifications of a dangerous offender, whether the risk that that offender poses can be managed in the community with a simple, determinative sentence, X years or X months; or a determinative sentence supplemented by a period of long-term supervision, which is simply that a long-term offender gets sentenced to X years or X months plus X years or X months supervision thereafter, after their warrant expiry date; or does the individual have to be given an indeterminate sentence, so that he will be released when the National Parole Board has determined that the risk that he poses can be, in fact, managed in the community. Every judge has to make that decision. It is one of three slots as to where the individual should be placed.

When we talk about the rate of success, the current caseload of 30-some cases does not take into account the cases that we have had from 2000 until now. We have had two cases that did not make it through the system that I did not pull, and several that I have pulled.

Senator Cowan: I understand the screening and gatekeeper system that you have described, but when the cases ultimately get to court, what is the success rate?

Le sénateur Cowan : Et c'était en quelle année?

M. Bonta : En 2007.

Le sénateur Cowan : Il s'agit d'un total cumulatif; cela ne représente pas les chiffres enregistrés pendant une année, n'est-ce pas?

M. Bonta : Oui, cela représente le total cumulatif. Ils sont toujours vivants et sont toujours désignés comme délinquants dangereux. Si l'on remonte à 1978, il y en a eu 427.

Je n'ai pas à portée de la main les statistiques particulières, mais nos autres travaux de recherche sur les délinquants dangereux démontrent que la majorité d'entre eux sont des délinquants sexuels, probablement environ 90 p. 100 d'entre eux. Dans le livre que j'ai apporté avec moi, je n'ai pas la ventilation de ces délinquants à savoir combien sont Autochtones et combien sont non-Autochtones. Je peux simplement vous dire que sur les 370 contrevenants, 29 venaient de la Saskatchewan. Je crois que le Service correctionnel du Canada pourrait vous fournir les renseignements quant au nombre d'Autochtones. Le service disposerait de ces renseignements.

Le sénateur Cowan : Monsieur Cooper, quel est votre taux de succès quand vous demandez qu'un contrevenant soit désigné délinquant à contrôler?

M. Cooper : Nous avons présenté des demandes conformément à la partie XXIV pour la désignation de délinquant à contrôler et de délinquant dangereux. Le tribunal doit envisager trois types de peines possibles lorsque nous demandons que l'on désigne un contrevenant comme délinquant dangereux, et lorsque le tribunal doit évaluer les risques, il doit d'abord et avant tout déterminer si la Couronne a respecté les critères établis, ce qui est pratiquement toujours le cas; puis, si la Couronne a respecté les critères établis, le travail plus difficile commence, car il faut évaluer le risque. Le tribunal doit alors se prononcer, peu importe si le contrevenant répond à la définition de délinquant dangereux, si le risque que ce dernier présente peut être contrôlé dans la communauté par une peine de durée déterminée, un nombre d'années ou de mois; ou une peine de durée déterminée à laquelle vient s'ajouter une période de surveillance de longue durée, ce qui veut dire qu'un délinquant à contrôler reçoit une peine de tant de mois ou de tant d'années auxquels viennent s'ajouter tant de mois ou d'années de surveillance par la suite, après la date d'expiration du mandat; doit-on imposer au contrevenant une peine de durée indéterminée pour qu'il soit libéré une fois que la Commission des libérations conditionnelles aura déterminé que le risque qu'il présente peut en fait être contrôlé au sein de la collectivité. Chaque juge doit prendre cette décision. C'est une des trois catégories que l'on peut choisir.

Lorsqu'on parle du taux de succès, j'aimerais signaler que la charge de travail actuelle, quelque 30 dossiers, ne tient pas compte des cas que nous avons dû étudier depuis l'an 2000. Il y a eu deux cas qui n'ont pas franchi toutes les étapes du système et que je n'ai pas choisis, et d'autres que j'ai éliminés tout simplement.

Le sénateur Cowan : Je comprends le principe du contrôle et de la garde que vous venez de décrire, mais lorsque ces questions sont étudiées par les tribunaux, quel est le taux de succès?

Mr. Cooper: I have only had two cases that were not successful.

Senator Cowan: So the success rate is high?

Mr. Cooper: Extremely high, because we are selective at the outset.

Senator Cowan: I understand that. Can I assume the kind of system that you have in Eastern Ontario is more elaborate than would be the case across the country?

Mr. Cooper: I cannot speak for across the country. I can speak for within Ontario. My supervisor, Mr. James Stewart, the director for this region, has permitted me and Mr. Cam — who is seated behind me — to engage in an unfunded pilot project for the last several years, in my case, and about a year and a half for Mr. Cam. In August, the premier announced that that project would be expanded to the other five regions of Ontario, and that process has begun this week.

Senator Cowan: I perhaps should not characterize it as success or failure, but I will. In terms of applications across the country, you have a high success rate, and that is probably due in part to the careful screening that goes into the cases before they get to court. Do either of you gentlemen have any sense of the success rate across the country?

Mr. Bonta: We conducted a research study in 1996 on dangerous offenders specifically. I would agree with Mr. Cooper that the success rate is very high because so much effort is put into it. They cross their Ts and dot their Is.

The Chair: Could I ask a supplementary to that? Mr. Cooper, how many applications do you make per month or per year? At one point you said you had 30 applications on the go in any month, but if you were bringing in 30 applications a month, then you alone would have accounted for all the people now in the system. How many applications do you actually bring?

Mr. Cooper: All of these applications to which I have made reference will be brought unless I determine, in my gatekeeper role, that they will not be brought, so we can assume we are going forward with the 30-plus cases that are in our system now. However, you have to appreciate that these cases sometimes take two years to get through the system.

The Chair: Is it one a month or three a year?

Mr. Cooper: Kingston has about 12 cases because of the high number of penitentiaries in that area. I would say we are doing six to twelve a year.

Senator Cowan: Mr. Cooper, the Canadian Bar Association has made a submission to this committee. While they support — as indeed we all support — initiatives to protect society and, in particular, to identify and segregate these dangerous offenders, the point they make is that the system within the existing legislation works well, and that offenders who do endanger the

M. Cooper : Je n'ai connu que deux échecs.

Le sénateur Cowan : Donc, le taux de succès est très élevé?

M. Cooper : Très élevé, parce que nous choisissons de façon judicieuse les cas où nous présenterons une demande.

Le sénateur Cowan : Je comprends. Puis-je présumer que le système que vous avez dans l'Est de l'Ontario est un peu plus perfectionné que celui qu'on retrouve dans les autres régions du pays?

M. Cooper : Je ne peux pas parler pour les autres régions. Je ne peux que vous parler de ce qui se passe en Ontario. Mon superviseur, M. James Stewart, directeur de la région, m'a permis ainsi qu'à M. Cam — qui est assis derrière moi — de lancer un projet pilote non financé ces dernières années, et pour M. Cam, cela représente les derniers 18 mois. En août, le premier ministre provincial a annoncé que la portée du projet serait élargie pour inclure les cinq autres régions de l'Ontario. Nous avons commencé nos travaux à cet égard cette semaine.

Le sénateur Cowan : Je devrais peut-être éviter d'en parler en termes de réussite ou d'échec, mais je le ferai néanmoins. Si vous avez un taux aussi élevé de succès, en ce qui a trait aux demandes présentées partout au pays, c'est sans doute dû en partie aux vérifications minutieuses qui sont faites des dossiers avant qu'ils soient présentés aux tribunaux. L'un de vous est-il au courant du taux de succès pour l'ensemble du pays?

M. Bonta : Nous avons effectué une recherche sur les délinquants dangereux en 1996. Je suis d'accord avec M. Cooper lorsqu'il dit que le taux élevé de réussite est dû aux grands efforts qui sont déployés. Le travail est fait minutieusement.

La présidente : Puis-je poser une question supplémentaire à ce sujet? Monsieur Cooper, combien de demandes présentez-vous par mois ou par an? Vous avez dit précédemment que vous aviez 30 demandes en traitement chaque mois, mais si vous présentez 30 demandes chaque mois, ces demandes représentent à elles seules toutes celles qui sont présentées à l'égard de tous les délinquants du système. Combien de demandes présentez-vous réellement?

M. Cooper : Toutes ces demandes dont j'ai parlé seront présentées à moins que je décide, en ma qualité de contrôleur, qu'elles ne le seront pas. On peut donc supposer que nous présentons les quelque 30 dossiers qui sont déjà dans notre système. Il faut néanmoins comprendre que ces dossiers prennent parfois jusqu'à deux ans pour être traités.

La présidente : Cela représente-t-il un dossier par mois ou trois par an?

M. Cooper : Kingston 12 dossiers, compte tenu du nombre élevé de pénitenciers dans cette zone. Nous en traitons de six à 12 par an.

Le sénateur Cowan : Monsieur Cooper, notre comité a reçu le témoignage de l'Association du Barreau canadien. Bien que, comme nous tous, l'association appuie les initiatives qui protègent la société et qui, plus particulièrement, permettent d'identifier et de tenir à l'écart ces délinquants dangereux, elle a fait valoir que le système qui existe déjà de par la loi fonctionne bien et que la

community are well dealt with under the current legislation, even without this three-strikes approach which is contemplated by this act.

In support of that, they make the point that the current legislative regime has been subject to thorough litigation; the constitutional parameters are well set out and the balance between the need to protect society and the requirements of the Charter are well understood and well established; and that if we now make changes, that will open the floodgates to new constitutional Charter challenges. They wonder whether that is a worthwhile consequence in order to get these changes.

They say that the number of cases would add to an already clogged judicial system and that, in their view, the resources that would be expended in that endeavour would be better focused if we were to spend that money on improved public safety measures. Do you have any comment on that?

Mr. Cooper: Yes, I do. The provision, colloquially referred to as the three-strikes provision, deals with that part of the process that I referred to earlier as one of the four disjunctive tests that get you into the threshold. The cases I bring forward are so far above that test that this has no effect at all on my practice of law, or the practice of law of any Crown counsel in the East region of Ontario, and I do not anticipate it will have an effect on other Crown counsel.

These cases are so much work that they will not be done unless they are necessary. In particular, because it is Crown-driven and we can control our workload, we can take that plea negotiation that is offered by the defence counsel or we can ask for a traditional sentence and be done in one day. These hearings can take three weeks on average, so we do not go through this incredible amount of effort unless the case merits it to begin with.

The reverse onus provision simply gets you in the door, in any event. Even if that was utilized by someone, that would just get you in the door through the threshold criteria. The difficult part is the risk assessment process.

The provision to which you make reference could potentially serve to raise awareness, generally speaking, and that is a good thing. It is a good thing that people, Crown attorneys in particular, are taking more interest in these processes and loading up their plate, which is something that is not done unless it is necessary. I do not anticipate there to be any floodgates because I do not think any Crown attorney will place it that close to the line that it would not qualify under the other criteria as well.

The reverse onus will not cause me to bring one more case to court, because I am fully aware of what is involved in one of these cases. What I expect that provision will do is raise awareness for Crown counsel all across Canada, so that they may be more

législation actuelle suffit dans les cas de délinquants qui constituent un danger pour la communauté, même sans la règle des trois fautes qui est prévue dans cette loi.

À l'appui de son argument, elle fait valoir que le régime législatif actuel a déjà été mis à l'épreuve au moyen de nombreux litiges; les paramètres constitutionnels sont bien établis, l'équilibre entre la nécessité de protéger la société et les exigences de la Charte sont bien compris et bien établis, et si nous apportons maintenant des changements à tout cela, nous ouvrirons la porte à de nouvelles contestations constitutionnelles en vertu de la Charte. L'Association du Barreau canadien se demande si les changements proposés valent les conséquences qui pourraient en découler.

Elle dit que les nombreuses contestations viendraient s'ajouter à un système judiciaire déjà engorgé et, qu'à son avis, il vaudrait mieux consacrer les ressources prévues pour cette initiative à des mesures permettant d'améliorer la sécurité publique. Qu'en pensez-vous?

M. Cooper : Je suis d'accord. La disposition que l'on appelle familièrement la règle des trois fautes s'inscrit dans le processus que j'ai décrit précédemment, et c'est l'un des quatre critères disjonctifs qui permet de vérifier si un certain seuil est atteint. Les dossiers que je présente vont si loin au-delà de ce critère que cela n'a aucun effet sur l'exercice que je fais du droit, ou qu'en font les procureurs de la région est de l'Ontario. Je ne prévois donc pas qu'il aura des répercussions pour les autres procureurs.

Ces dossiers exigent tant de travail qu'il n'y aura pas de demande à moins que ce soit nécessaire. Comme c'est la Couronne qui amorce le processus et comme nous pouvons contrôler notre charge de travail, nous pouvons accepter la négociation de plaider que propose l'avocat de la défense ou nous pouvons demander l'imposition de la peine conventionnelle. Tout cela peut se faire en une journée. Ces audiences peuvent prendre jusqu'à trois semaines en moyenne, et nous évitons donc de déployer ces incroyables efforts à moins que le dossier ne le justifie au départ.

De toute façon, l'inversion du fardeau de la preuve, même si on l'utilisait, ne permettrait que d'atteindre le critère du seuil. C'est l'évaluation du risque qui est difficile.

La disposition dont vous avez parlé pourrait peut-être servir à fournir de l'information, et d'une façon générale, c'est une bonne chose. C'est une bonne chose que les gens, et plus particulièrement les procureurs de la Couronne, s'intéressent davantage à ces procédés et qu'ils étoffent leurs dossiers, ce qui ne se fait généralement qu'en cas de nécessité. Je ne prévois pas d'avalanches de contestations, car aucun procureur n'appliquera de conditions si serrées que les autres ne puissent appliquer également.

Pour ma part, l'inversion du fardeau de la preuve ne fera pas que je vais amener un seul dossier supplémentaire devant le tribunal, car je sais très bien ce que cela entraîne. L'effet de cette disposition, à mon avis, sera de mieux informer tous les

inclined to take a second look and see if they want to load up their plate. I do not anticipate that adding to a clogged system.

Frankly, I was not aware of this situation. I started as a police officer in 1975 and I have been a Crown attorney since 1989. I was not involved in one of these cases until I took on an administrative role in 2000. One Crown attorney in Ontario, Rita Zaied, gave presentation after presentation in our educational system. That raised my awareness and, in turn, has been helpful in my own region.

It is a matter of getting people interested enough to take the load. It is the only time that we, as Crown attorneys, are engaged in preventive detention and in preventing crime. After almost 30 years in this business in one role or another, I am invigorated when I come to work because this is work that makes a difference.

Senator Di Nino: Let me deal with this three-strikes-you're-out provision. It has been referred to on a regular basis as such. I guess what we are trying to do here is suggest that it is like some of our neighbours down south. This is very much unlike that, and it is not anything similar to that. I would like to put that on the record, at least as far as my opinion is concerned.

Senator Cowan commented before he asked a question about the effectiveness of the legislation in helping you and the police community do their job. He did not ask the question specifically, but could you tell us where you think this legislation will be helpful to the policing community, to the justice community and to your specific job? How will this help you do your job?

Mr. Cooper: It will help me to do my job, as I mentioned in my opening remark, in that section 43, an amendment to 753.01, provides for a mandatory psychiatric assessment for a breach of long-term supervision order. This is a fresh area of law. Long-term supervision orders have only been around for 10 years. They are being used all the time now across Canada, but the courts are accustomed to dealing with breach of an order as a breach of probation or a breach of recognizance, and these are things where they garner a punishment of 30 or 60 days.

In 753.3, the breach provision for long-term supervision orders is a whole different situation and means that that judge has to learn everything that the judge at the original Part XXIV hearing knew, and then also learn what has transpired from that date to this date. What are the red flags that caused this offender to reoffend and endanger people? If the offender, for example, poses a heightened risk when he is drinking, the fact that he has been charged with breaching his long-term supervision order to not consume alcohol does not mean a 30-day sentence. It means he has demonstrated that the risk he poses has escalated because

procureurs du Canada, de sorte qu'ils seront plus enclins à réexaminer les dossiers et à voir s'ils veulent les étoffer. Je ne crois pas que cela ajoutera à l'engorgement du système.

À vrai dire, je n'étais pas au courant de ce problème. J'ai commencé ma carrière comme policier en 1975 et je suis procureur de la Couronne depuis 1989. Je ne me suis occupé de tels dossiers que lorsque j'ai accepté des fonctions administratives en 2000. Une procureure de l'Ontario, Rita Zaied, a fait de nombreuses présentations dans le cadre de nos cours de formation. Cela m'a sensibilisé à cette réalité et cela m'a été utile dans ma propre région.

Ce qu'il faut, c'est intéresser suffisamment les gens pour qu'ils acceptent la charge de travail que cela représente. C'est la première fois que les procureurs de la Couronne participent à la détention préventive et à la prévention de la criminalité. J'occupe diverses fonctions dans ce domaine depuis presque 30 ans, et je suis stimulé lorsque je viens travailler parce que c'est un travail qui a des effets positifs.

Le sénateur Di Nino : Parlons de la règle des trois fautes. On en discute régulièrement. Ce que nous essayons de dire, c'est que cette règle est semblable à celle que l'on trouve chez nos voisins du Sud. Pour ma part, j'estime qu'il y a une grande différence et qu'elle n'a rien de semblable. Je tiens à le dire officiellement, car c'est mon opinion.

Dans ses observations, le sénateur Cowan vous a demandé si la mesure législative vous aide, vous et la police communautaire, à faire votre travail. Il n'a pas posé la question expressément, mais pourriez-vous nous dire si cette mesure législative sera utile au service de police communautaire, au système de justice communautaire et à vous-même, dans vos fonctions particulières? En quoi vous aidera-t-elle à faire votre travail?

M. Cooper : Comme je l'ai dit dans mes remarques préliminaires, cette mesure m'aidera dans mon travail du fait que l'article 43, qui modifie l'article 753.01, prévoit une évaluation psychiatrique obligatoire pour les cas de violation d'une ordonnance de surveillance de longue durée. Ces ordonnances sont un nouvel élément en droit, puisqu'elles n'existent que depuis environ 10 ans. Elles sont constamment utilisées partout au pays, mais les tribunaux ont coutume de traiter des cas de violation de probation ou d'inobservation de l'engagement, pour lesquels ils infligent habituellement une peine de 30 à 60 jours.

La violation de l'ordonnance de surveillance de longue durée dont il est question à l'article 753.3 présente un cas différent. Dans de tels cas, le juge doit passer en revue tous les éléments qui ont été présentés au juge dans le cadre de l'audience initiale en vertu de la Partie XXIV, en plus de prendre connaissance de ce qui s'est produit entre cette audience et maintenant. Quels sont les catalyseurs qui ont amené ce délinquant à récidiver et à mettre la population en danger? Par exemple, si le délinquant pose un risque plus grand lorsqu'il consomme de l'alcool, la peine infligée pour avoir violé l'ordonnance de surveillance de longue durée lui

those are circumstances that are a catalyst for his re-offence. That has to be taken back to square one.

What was his risk at the time that he was designated a long-term offender, and how has the risk changed? It often has been lowered because the offender has gone through the system with the CSC and received programming and training and has proven himself on various forms of incremental release, but if he or she has reverted back to the circumstances that have proven to result in offences in the past, then we have to get right on that and reassess the risk, and that can involve a sentence of up to 10 years.

The important part here is that, in certain circumstances, we can have a reverse onus dangerous offender hearing, which seems pretty rational or reasonable in any event, but until it was articulated in Bill C-2, it was a submission that I would have had to make as a Crown. Now, if this bill is passed, it will be stronger than that. Those provisions dealing with the long-term supervision order scenarios are very helpful, given the fact that the individual will be serving a federal sentence in every case and that when they breach, or if they breach, and over 30 per cent of them do breach, we will be in a position to have another psychiatric assessment to lift the hood and see what has transpired in the interim. In certain circumstances, if they breach, we are into a reverse onus dangerous offender hearing. Those three provisions in particular are of enormous help to the administration of criminal justice dealing with the worst offenders who harm the most victims.

Senator Di Nino: Mr. Cooper, I was struck by your commentary that one of the first things you look at, when you are looking at a dangerous offender designation, is an exit strategy. That is something I had not heard before put into those terms. That, combined with the comment you made about the community management or management in the community, leads me to believe that obviously everything possible is being done to be fair in an assessment and to have real justice in effect when dealing with potential dangerous offenders. Could you focus on those two points and give us further clarification on those two points?

Mr. Cooper: Crown attorneys, in their daily role in courts, perform a quasi-judicial function in many cases when making certain assessments and determining whether there is a reasonable likelihood of success or whether to withdraw charges, so that sort of function is not uncommon to Crowns. In dealing with Part XXIV, this is the least adversarial work I have ever been engaged in as a lawyer. We make a point of gathering every piece of available information that is helpful or non-helpful in terms of the Crown's position. We are not the trial Crowns. Another trial Crown is moving this case forward and he or she who will be making the arguments at the end of the day. We are facilitating

interdisant de consommer de l'alcool ne sera pas une peine de 30 jours. La violation démontre que le risque a augmenté puisque c'est ce facteur qui est le catalyseur de la récidive. Il faut revenir à la case départ.

Quel risque posait-il au moment où il a été déclaré délinquant à contrôler, et dans quelle mesure le risque a-t-il évolué? Le risque est souvent évalué à la baisse étant donné que le délinquant est passé par le système de SCC, s'est soumis à des programmes ainsi qu'à une formation et a fait ses preuves avec diverses formes de libération graduelle, mais s'il a replongé dans les circonstances dont on sait qu'elles étaient à l'origine des infractions qu'il a commises par le passé, nous devons alors obtenir le droit de réévaluer le risque, et cela peut lui valoir une peine allant jusqu'à 10 ans de réclusion.

Mais ce qui est important ici, c'est que, dans certaines circonstances, nous puissions avoir une audience relative à la déclaration de délinquant dangereux avec inversion du fardeau de la preuve, ce qui semble parfaitement motivé ou raisonnable quel que soit le cas, mais avant que cela soit énoncé dans le projet de loi C-2, c'était une proposition que j'avais à défendre à titre de procureur de la Couronne. Maintenant, si ce projet de loi est adopté, cette mesure sera resserrée. Ces dispositions qui traitent des ordonnances de surveillance de longue durée sont très utiles étant donné que l'intéressé purgera une peine fédérale dans tous les cas et lorsqu'il y a manquement, ou s'il y a manquement, et il y a manquement dans plus de 30 p. 100 des cas, nous serons en mesure de faire faire une nouvelle évaluation psychiatrique qui nous permettra de voir au fond des choses et de savoir ce qui s'est passé entre-temps. Dans certaines circonstances, s'il y a manquement, il y aura tout de suite audience relative au statut de délinquant dangereux avec inversion du fardeau de la preuve. Ce sont notamment ces trois dispositions qui aideront grandement le système de justice pénale à prendre en charge les délinquants qui font le plus de victimes.

Le sénateur Di Nino : Monsieur Cooper, j'ai été frappé par ce que vous avez dit, à savoir que l'une des premières choses que vous envisagez, lorsque vous demandez le statut de délinquant dangereux, c'est la stratégie de sortie. Je n'avais jamais entendu la chose exprimée en ces termes. Vous avez parlé en plus de la gestion communautaire ou de la gestion du délinquant dans le milieu, ce qui m'amène évidemment à croire que l'on fait tout ce qui est possible afin d'avoir une évaluation juste et de faire en sorte qu'on ait une vraie justice lorsqu'on fait affaire avec des délinquants dangereux potentiels. Pouvez-vous vous en tenir à ces deux points et nous donner davantage de détails?

M. Cooper : Les procureurs de la Couronne, dans le rôle quotidien qu'ils jouent devant les tribunaux, exercent une fonction quasi judiciaire dans de nombreux cas lorsqu'ils font certaines évaluations et déterminent s'il y a une probabilité raisonnable de succès, ou lorsqu'il s'agit de retirer des accusations, donc ce genre de fonction n'est pas étranger à celle de procureur de la Couronne. L'application de la Partie XXIV est le travail le moins antagonique que j'ai jamais eu à faire depuis que je suis avocat. On s'assure de réunir toutes les informations disponibles qui avantagent ou désavantagent la position de la Couronne. Ce n'est pas nous qui allons plaider les procès. C'est

the gathering of all the relevant information for the court's consideration, and it is considered by the Crown expert and by the defence expert. In virtually every one of these cases, two experts are involved. Of course they often come to slightly different conclusions. We gather absolutely everything and strive to get the original evidence.

By the time I get involved in this process, they are convicted, so they are an offender and no longer an accused by the time I finish the process, and anything that can assist with the analysis of the risk posed is valuable information. We make a point of gathering all of that and presenting it in a completely objective fashion. All of this is disclosable, and all of it is preserved indefinitely when it goes to national flagging. The defence counsel and the offender do not want a derivative police report when there could be a transcript of what actually happened on conviction in 2001. We dig and dig. If we kept records on the worst offenders with the same fervour that we do the worst hockey players, we would be well suited to proceed with one of these cases, but unfortunately that is not a situation that we encounter.

The Chair: Time is starting to creep up on us here, so I would suggest that we tighten up on questions and responses.

Senator Di Nino: My next question is for Mr. Bonta or Mr. Yumansky, and it deals with the programming offered to federal offenders to facilitate their reintegration, et cetera. I would like to ask either one of you, or both, if you wish, to clarify whether or not offenders are obliged or required to take programming, and how many of them refuse to take programming. Would you have that information?

Mr. Bonta: I would not have that information. I am in the Department of Public Safety in corrections research, and Correctional Services Canada has another research unit. They may be able to answer your question.

Mr. Yumansky: It is my understanding that there are officials from Corrections Services Canada appearing this afternoon. That would be a perfect question for them to answer.

[Translation]

Senator Chaput: I want to be certain I understand the national flagging system. The system came into effect in 1995 on the recommendation of a joint federal-provincial-territorial justice task force, and it has 10 coordinators across Canada. The main concern was related to the ease with which offenders could move across Canada, as well as the need to make information accessible to crown prosecutors. In 2006, the federal government announced its commitment to enhancing its support.

un autre procureur de la Couronne qui va piloter le dossier, et ce sera lui ou elle qui plaidera au bout du compte. Nous facilitons la collecte de toutes les informations pertinentes qui seront soumises au tribunal et qui seront évaluées par l'expert de la Couronne et l'expert de la défense. Dans presque chacun de ces cas, il y a deux experts. Bien sûr, ils parviennent souvent à des conclusions légèrement différentes. Mais il est sûr que nous ne laissons rien de côté et que nous nous efforçons de réunir les preuves originales.

Lorsque c'est à mon tour d'intervenir, la personne a été déclarée coupable, je me retrouve donc devant un délinquant et non plus un accusé lorsque je conduis le processus à son terme, et toute information qui permet de faciliter l'analyse du risque qui est posé est une information valable. Nous nous efforçons de réunir toutes ces preuves et de les soumettre de la manière la plus objective qui soit. Toutes ces preuves sont divulguables, et elles sont toutes préservées indéfiniment lorsqu'elles sont versées au système national de repérage. Le procureur de la défense et le délinquant ne veulent pas d'un rapport de police dérivé alors qu'il existe une transcription de ce qui s'est vraiment passé lorsque le délinquant a été déclaré coupable en 2001. Nous creusons et nous creusons. Si nous conservions des dossiers sur les pires délinquants avec la même ferveur que nous mettons à suivre les pires joueurs de hockey, nous serions bien équipés pour aller de l'avant dans l'un de ces cas, mais malheureusement, ce n'est pas le genre de situation qu'on voit.

La présidente : Nous commençons à manquer de temps, je vous prie donc d'être moins long dans vos questions et réponses.

Le sénateur Di Nino : Ma prochaine question s'adresse à M. Bonta ou à M. Yumansky, et elle traite des programmes qui sont offerts aux délinquants fédéraux afin de faciliter leur réinsertion, et cetera. J'aimerais que l'un ou l'autre, ou les deux, si vous voulez, me disent si les délinquants sont obligés de suivre des programmes, et combien d'entre eux refusent de le faire. Avez-vous ce genre d'information?

M. Bonta : Je n'ai pas ce genre d'information. Je suis au ministère de la Sécurité publique, à la recherche correctionnelle, et Service correctionnel Canada a une autre unité de recherche. Le SCC pourrait répondre à votre question.

M. Yumansky : Je crois savoir que des responsables du Service correctionnel du Canada vont témoigner cet après-midi. Ils seront parfaitement bien placés pour vous répondre.

[Français]

Le sénateur Chaput : Je veux être bien certaine de comprendre le système national de repérage. Ce système national a été mis en place en 1995 sur la recommandation d'un groupe de travail fédéral, provincial et territorial de la Justice et il comporte dix coordonnateurs à travers le Canada. La préoccupation majeure a été suscitée par la facilité avec laquelle les délinquants pouvaient se déplacer au Canada et le besoin de rendre les informations accessibles au procureur de la Couronne. En 2006, le gouvernement fédéral a annoncé un engagement accru.

When do you identify high-risk offenders, before or after their incarceration? If it is before, on what basis are they put in the system? Are they in the system for life or does there come a time when they are no longer in it?

[English]

Mr. Yumansky: The best way for me to respond would simply be to indicate, yes, in 2006, the federal government did in fact proceed with an announcement to fund the National Flagging System. The funds basically are at the level of \$500,000 per year and this was essentially to enhance the existing program across the country. There was, I would say, just generally speaking, an unevenness in terms of the kind of commitment to the program, depending on the jurisdiction. The added funding that is now being provided will allow all jurisdictions to be brought up to a level where we could say that they are actively pursuing this initiative now. That is the hope we have with this system, so the funding is very much welcome.

Ideally, you are correct: the file gathering is really essential and helpful, as Mr. Cooper has indicated, in preparing the file, for example, in the case of pursuing a dangerous offender application. Obviously, for the most part, this is preceding; it is file gathering that precedes incarceration.

As to whether they are on the system for life, you must understand that it is not information readily available beyond the circle of individuals and professionals who work in that particular system: Crown, police, corrections officials. That information is not available to anyone else who is working outside the system.

Senator Chaput: It is not public information then?

Mr. Yumansky: Absolutely not.

[Translation]

Senator Chaput: They are therefore always in the data bank, which is not accessible to the public, it is restricted. Now, does Bill C-2 support an initiative like yours? Are there any parts of the bill that serve to support the national flagging system? Or are there any parts of the bill that could hinder the initiative?

[English]

Mr. Yumansky: My answer will be short. Mr. Cooper may want to add a comment or two as well because I know he is familiar with the National Flagging System as well, and he is working frontline with respect to dangerous offender applications.

I think the way we need to look at the National Flagging System is that this is an important tool to assist the justice system, particularly Crown prosecutors, police and corrections, that is complementary to the legislation. In fact, it was announced at the time that Bill C-27 — which preceded Bill C-2 — was introduced

Quand rejoignez-vous les délinquants à risques élevés, avant ou après leur incarcération? Si c'est avant, quelle est la base utilisée pour qu'ils fassent partie du système? Font-ils partie du système pour le reste de leur vie ou il arrive un moment où ils n'en font plus partie?

[Traduction]

M. Yumansky : Le plus simple, c'est que je vous réponde oui, en 2006, le gouvernement fédéral a en effet annoncé qu'il financerait le Système national de repérage. Ce fonds, qui se situe essentiellement à 500 000 \$ par année, a pour objet d'améliorer le programme qui existe aujourd'hui au pays. Il y avait, je dirais, et je parle seulement de manière générale, une certaine inégalité dans la manière de gérer le programme, selon la province ou le territoire. Avec ces fonds supplémentaires, toutes les administrations sont maintenant en mesure d'agir à un niveau dont on peut dire que oui, elles sont toutes engagées dans cette initiative maintenant. C'est l'espoir que nous avons avec ce système, donc ce financement fait beaucoup de bien.

Idealement, vous avez raison : la collecte de données est vraiment essentielle et utile, comme M. Cooper l'a dit, dans la préparation du dossier, par exemple, lorsqu'on demande le statut de délinquant dangereux. Évidemment, dans l'ensemble, cela se fait avant; le montage du dossier précède l'incarcération.

Pour ce qui est de savoir si on reste dans le système à vie, vous devez comprendre que la transmission de ces informations ne dépasse pas le cercle de personnes et de professionnels qui œuvrent dans ce système : les procureurs de la Couronne, les policiers, les responsables des services correctionnels. Ces informations ne sont jamais communiquées à quelqu'un qui se trouve en marge du système.

Le sénateur Chaput : Ce ne sont donc pas des informations publiques?

M. Yumansky : Absolument pas.

[Français]

Le sénateur Chaput : Ils sont donc toujours dans la banque de données, qui n'est pas accessible au public, c'est réservé. Maintenant, le projet de loi C-2 appuie-t-il une initiative telle que la vôtre? Y a-t-il des parties du projet de loi qui servent au soutien du système national de repérage? Ou y a-t-il des parties du projet de loi qui pourraient nuire à cette initiative?

[Traduction]

M. Yumansky : Ma réponse sera brève. M. Cooper pourrait vouloir ajouter un mot ou deux parce que je sais qu'il connaît bien aussi le Système national de repérage, et c'est lui qui est à l'avant-plan des demandes de déclaration pour les délinquants dangereux.

Je crois qu'il faut voir dans le Système national de repérage un outil important qui vient en aide au système de justice pénale, particulièrement aux procureurs de la Couronne, aux services de police et aux services correctionnels, et cet outil complète la loi. En fait, c'est ce qu'on a annoncé au moment où le projet

by this government. From an operational perspective, I view it very much as another tool that is very much complementary to current legislation.

The Chair: I have a couple of questions; one and a half perhaps for you, Mr. Cooper. You indicated that you were pleased with the proposal to diminish the threshold sentence level down to two years, but I would assume that this would mean that there was, at the very least, a greater chance of scooping up people who are perhaps less dangerous than the ones who had the old 10-year threshold. Will you be scooping up people who were less dangerous than those who, under the present system, would be scooped up? As a semi-corollary to that, what do you think will happen to the number of cases that you are likely to bring under the new regime, compared with the 30-odd that you have on the go right now?

Mr. Cooper: The minimum sentence of two years simply affords us a greater protection in that the tools that CSC is accustomed to, which are excellent, will be available to them to develop and try and manage the risk in the institution and, thereafter, in the community. However, the two years is simply a clarification of the legislation in 1997 that pertained to long-term offenders. It was the intention at that point in time, clearly, that the punishment of two years would be warranted. The courts subsequently interpreted that to include dead time, or pre-sentence custody. That is what has whittled away the two years. I believe that was the intention of Parliament in 1997, and now it is reiterated more explicitly, so that will presumably be the practical effect of what happens with the long-term offender designation in the future. That corrects a weakness in the 1997 legislation. It will not affect who is scooped up, so to speak, in terms of the case load.

I do not anticipate that anything in Bill C-2 will direct my attention to less serious offenders. We simply do not have the capacity to deal with an infinite number of these. The Attorney General of the province reads virtually every one of these applications. We cannot bring 50 a year, I do not think, so we will be selecting the worst of the worst. We will forecast our scarce resources to provide the most protection for the resources available.

The Chair: Do you see any increase?

Mr. Cooper: Not particularly in my jurisdiction because, as I said previously, it is mostly a raising of awareness situation, and we are already fully aware.

Our increase in our jurisdiction will be because of the breach of long-term supervision order cases. These have just come in. They will be our new biggest challenge. I had three in a two-week period last month. That will increase our workload. Now that a full psychiatric assessment is available, we will be gathering a lot of information for these breach charges when they come forward.

The Chair: In regard to the National Flagging System, I want to thank you for mentioning psychiatric assessments because one thing that struck me was that this system gathers together an

de loi C-27 — qui a précédé le C-2 — a été déposé par le gouvernement. D'un point de vue opérationnel, j'y vois absolument un autre outil qui complète parfaitement bien la loi actuelle.

La présidente : J'ai quelques questions; peut-être une demie pour vous, monsieur Cooper. Vous avez dit que vous étiez heureux de la proposition visant à diminuer à deux ans le seuil pour les sentences, mais j'imagine que cela veut dire qu'il y aurait, à tout le moins, une meilleure chance de rafler des gens qui sont peut-être moins dangereux que ceux qui avaient le seuil de 10 ans. Allez-vous rafler des gens qui sont moins dangereux que ceux qui, dans le système actuel, seraient raflés? Semi-corollaire à cette question, à votre avis, qu'est-ce qui va advenir du nombre de cas que vous aurez probablement avec le nouveau régime, comparé à ces quelque 30 p. 100 que vous avez maintenant?

M. Cooper : La peine minimale de deux ans nous donne plus de protection. En effet, les excellents outils auxquels s'est habitué le SCC seront à leur disposition pour qu'ils tentent de gérer les risques dans l'établissement et, ultimement, dans la collectivité. En fait, ces deux années ne font que clarifier la loi de 1997 qui portait sur les délinquants à contrôler. À l'époque, l'intention était clairement de justifier une peine d'une durée de deux ans. Les tribunaux ont ensuite interprété que cela incluait le temps mort ou la détention avant le procès. C'est cela qui a grugé dans les deux ans. Je pense que, en 1997, c'était cela l'intention du Parlement. Maintenant, on reformule le tout de manière plus explicite. Cela aura sans doute un effet pratique sur l'interprétation de la désignation de délinquant à contrôler à l'avenir. Cela corrige une lacune qui se trouvait dans la loi de 1997. Mais cela n'aura pas d'incidence sur le nombre de cas qui seront traités sous cette désignation.

Je ne vois rien dans le projet de loi C-2 qui me fera prêter davantage attention aux délinquants moins dangereux. Nous n'avons tout simplement pas les moyens de faire face à un nombre infini de ces cas. Le procureur général de la province lit presque chacune des demandes. Nous ne pouvons pas présenter 50 cas par année. Ainsi, nous allons faire une sélection parmi les pires. Nous allons prévoir nos maigres ressources afin de fournir le plus de protection possible à partir des ressources disponibles.

La présidente : Voyez-vous une augmentation?

M. Cooper : Pas tellement dans ma province, car comme je l'ai déjà mentionné, il s'agit plutôt d'une question de sensibilisation et nous sommes déjà pleinement au courant.

L'augmentation de la charge de travail dans notre province sera liée aux cas de violation d'une ordonnance de surveillance de longue durée. Ces cas viennent d'apparaître. Ce sera notre plus grand défi à relever. J'en ai reçu trois en deux semaines le mois dernier. Cela va augmenter notre charge de travail. Maintenant qu'une évaluation psychiatrique complète est disponible, nous allons recueillir beaucoup d'information sur les accusations de violation d'une ordonnance.

La présidente : Parlons maintenant du Système national de repérage. Je suis ravie que vous ayez parlé des évaluations psychiatriques dans ce contexte, car j'ai été particulièrement

enormous amount of information about people, and some of it very personal information. Particularly notable are the psychiatric evaluations of which Mr. Cooper spoke in his investigations, such as going back to check behaviour in one's early teens when the person in question may now be 45 or 50, for all I know.

What are the privacy safeguards in this system? It is a national system. Once someone in Eastern Ontario is in the system, I assume the information is now available across the land. What are the privacy safeguards? Has the Privacy Commissioner examined the system or been consulted about the system?

Mr. Yumansky: I am not sure whether the Privacy Commissioner has been consulted about the system. I believe that there may be in existence in each of the provincial jurisdictions privacy legislation which would dictate how the information is to be shared. I understand that not everyone, even in the police community, can just do a check on the system and get information. They must go through the holder of the file, who is the provincial coordinator, and the check has to be for legitimate purposes under the National Flagging System. There is no legislative base for the National Flagging System, that is correct, but the access to it is quite limited in terms of the purposes expressed in the National Flagging System.

The Chair: I must have missed something following your initial description. A serious case is brought: At what point does someone check or seek to check the National Flagging System to see if this person has already been flagged?

Mr. Yumansky: If there is a query on the CPIC system with respect to whether an offender has committed an offence —

The Chair: The flag will pop up?

Mr. Yumansky: That is right.

The Chair: The flag will pop up but not the supporting information?

Mr. Yumansky: No. What will appear on the flag will simply be the name of the person to contact and the fact that there exists information about that person.

The Chair: The gatekeeper then becomes the local coordinator; provincial or territorial?

Mr. Yumansky: Exactly.

The Chair: I see. It becomes a little clearer to me. Thank you very much.

Senator Merchant: I think I got part of my question, because it was specific. When you said that 29 of the 370 people were from Saskatchewan, we can assume — because of the population in our institutions — that a high number of those people must be Aboriginal people. I think that should be a concern to us all. It

frappée par le fait que ce système recueille énormément de renseignements sur les gens et qu'il s'agit souvent de renseignements très personnels. Je songe notamment aux évaluations psychiatriques dont nous parlait M. Cooper au cours de ses enquêtes. Il fallait notamment aller vérifier le comportement qu'une personne avait lorsqu'elle était adolescente et qui était probablement âgée à l'heure actuelle de 45 ou de 50 ans.

Qu'en est-il des politiques de confidentialité du système? Il s'agit d'un système national. Une fois qu'une personne de l'Est de l'Ontario se trouve dans le système, j'imagine que les renseignements sont disponibles partout au Canada. Quelles sont les mesures de protection de la confidentialité? Est-ce que le Commissaire à la vie privée a examiné le système? L'a-t-on consulté à cet effet?

M. Yumansky : Je ne sais pas si le Commissaire à la vie privée a été consulté au sujet du système. J'imagine que dans chaque province il existe des lois sur la confidentialité qui dicteraient comment l'on échange les renseignements. À ma connaissance, même dans les forces policières, ce n'est pas n'importe qui qui peut faire une vérification dans le système et récolter de l'information. Il faut d'abord passer par le détenteur du dossier, qui est un coordonnateur provincial. La vérification doit également être effectuée pour des raisons légitimes en vertu du Système national de repérage. Le Système national de repérage n'a pas d'assise législative, mais son accès est limité en raison des objectifs exprimés dans le système en question.

La présidente : Je pense que je n'ai pas bien saisi ce que vous avez dit. Nous parlons d'une question très sérieuse : à quel moment est-ce qu'une personne doit vérifier auprès du Système national de repérage pour voir si on a déjà repéré le délinquant?

M. Yumansky : Si l'on demande au système CIPC si un délinquant a commis un délit...

La présidente : On verra un indicateur?

M. Yumansky : C'est exact.

La présidente : L'indicateur s'affichera, mais on ne verra pas les autres renseignements?

M. Yumansky : Non. Ce que vous verrez sur l'indicateur sera tout simplement le nom de la personne à contacter et le fait qu'il y a des renseignements sur le délinquant.

La présidente : Le contrôleur devient alors le coordonnateur local, provincial ou territorial?

M. Yumansky : C'est exact.

La présidente : Je vois. Ça me semble un peu plus clair. Merci beaucoup.

Le sénateur Merchant : Je pense qu'on a répondu à une partie de ma question, car elle était très précise. Lorsque vous dites que 29 de ces 370 personnes venaient de la Saskatchewan, nous pouvons tenir pour acquis — en raison de la démographie dans nos établissements — qu'un grand nombre de ces personnes

seems to me that the system is harsher on our Aboriginal Peoples because of their circumstances.

I mentioned to you some of the compelling evidence that our Aboriginal Peoples are not able to deal with our system. Thank you very much for that number. That is fine for now, unless you have something to add.

That was a high number because we have around 1 million people in Saskatchewan, and you said that 29 out of the 370 people on your list were from Saskatchewan. I think that is a very high percentage.

Senator Stratton: It has been a very interesting presentation, and thank you. I have learned a lot from the information you provided us this morning.

I was struck by the fact that, despite the difficulties that the individuals have of dangerous offenders and repeat offenders, the success rate appears to be really high when you take them through this program. I am happy to hear that we are still trying, despite all, to bring these people back into society. That is the end objective, no matter who they are and what they have done. That is really good to hear.

It is more a statement, and if you want to comment on that, fine. In the end, that is the bottom line I like to hear.

Senator Di Nino: To follow up on the statistic that was presented to us which, frankly, I was not only unaware of but was surprised by, am I correct that I heard that 90 per cent of dangerous offenders are related to sexual offences?

Mr. Bonta: I am not sure of the specific number, but it is very close; probably between 80 to 90.

Senator Di Nino: Fair enough, it is still a staggering number.

Mr. Bonta: Yes. The vast majority are sexual offenders.

Senator Di Nino: You are talking about 370 dangerous offenders and approximately 90 per cent would be sexual offenders. That is a unique problem.

What role does mental health play, if any, in the reason that these offenders are committing the offences? Do we know that?

Mr. Bonta: In general, mental health factors are relatively minor predictors of violent behaviour and criminal behaviour. Even having a major mental disorder such as schizophrenia or manic depression is a very low predictor of violence.

Senator Di Nino: That is interesting. It is an issue that some day we should look at. Obviously these are not normal human beings that commit these crimes.

The Chair: If that is a low predictor, what about high predictors? Give me one or two examples of high predictors, if you would.

doivent être des Autochtones. Je pense que cela devrait nous préoccuper. Il me semble que le système est plus dur à l'endroit des Autochtones en raison de certaines circonstances.

Je vous ai fait part de certains témoignages probants qui permettent de voir comment nos peuples autochtones ne sont pas capables de composer avec notre système. Merci beaucoup pour vos chiffres. C'est très bien pour le moment, à moins que vous ne vouliez rajouter quelque chose.

Ce chiffre était élevé, car il y a environ un million de personnes en Saskatchewan. Vous avez dit que 29 des 370 personnes sur votre liste provenaient de la Saskatchewan. Je pense que ce pourcentage est fort élevé.

Le sénateur Stratton : J'aimerais vous remercier de nous avoir remis un exposé fort intéressant. J'ai appris beaucoup de choses grâce aux renseignements que vous nous avez fournis ce matin.

J'ai été interpellé par le fait que, malgré les difficultés auxquelles doivent faire face les délinquants dangereux et les récidivistes, le taux de succès semble être véritablement élevé quand ils suivent ce programme. J'ai été ravi de voir que nous essayons quand même, malgré tout, de réintégrer ces gens dans la société. C'est notre objectif final, peu importe ce qu'ils ont fait ou qui ils sont. C'était vraiment fantastique de vous l'entendre dire.

Je vous ai plutôt fait une déclaration que posé une question. Si vous voulez faire des observations là-dessus, allez-y. Il était bon d'entendre une telle conclusion.

Le sénateur Di Nino : J'aimerais revenir aux statistiques que l'on a présentées. Pour être franc avec vous, ai-je bien compris que 90 p. 100 des délinquants dangereux ont commis un délit sexuel? Si oui, je ne le savais pas et ça m'a surpris.

M. Bonta : Je ne me rappelle plus du chiffre exact. Mais c'est probablement de l'ordre de 80 à 90 p. 100.

Le sénateur Di Nino : Très bien. Ce chiffre est néanmoins ahurissant.

M. Bonta : Oui. La plupart sont des délinquants sexuels.

Le sénateur Di Nino : Vous nous dites que, lorsque vous parlez des 370 délinquants dangereux, environ 90 p. 100 d'entre eux sont des délinquants sexuels. Ce problème est unique.

Qu'en est-il du rôle que jouent les problèmes de santé mentale? Est-ce une des raisons pour lesquelles les délinquants commettent ces crimes? Avons-nous des renseignements là-dessus?

M. Bonta : En règle générale, les questions relatives à la santé mentale sont de faibles indicateurs d'un comportement violent ou criminel. Même lorsqu'on souffre d'un trouble de santé mentale de taille, tel que la schizophrénie ou encore une psychose maniaco-dépressive, cela n'est qu'un faible indicateur de violence.

Le sénateur Di Nino : C'est intéressant. C'est une question qu'il faudrait examiner un jour. De toute évidence, les gens qui commettent de tels crimes ne sont pas des personnes normales.

La présidente : Si cela n'est pas un bon prédicteur, quels sont les bons prédicteurs? Donnez-moi, je vous prie, un ou deux exemples.

Mr. Bonta: The four best predictors of criminal behaviour, if you only have four questions to ask: Lengthy criminal history; antisocial personality, which means impulsiveness, poor self-control; having criminal friends at the expense of any pro-social friends; and cognitions, attitudes in favour of criminal behaviour. The evidence is quite clear those are the four best predictors. Mental health variables are close to the bottom of the list.

The Chair: As Senator Di Nino said, we could keep you here all day. With every question it gets more interesting. We cannot do that. We thank you very much for the assistance you have brought and the time you have given us. It is very helpful as we continue our study.

We are very glad to welcome Mr. Andrew Murie, Chief Executive Officer of MADD Canada (Mothers against Drunk Driving); and, from the Traffic Injury Research Foundation, Robyn Robertson, President and CEO. Have you decided which of you will go first?

Andrew Murie, Chief Executive Officer, MADD Canada (Mothers against Drunk Driving): I will go first.

As you said in your introductions, I am the Chief Executive Officer for MADD Canada (Mothers against Drunk Driving). I have been in that capacity for the past 11 years. Despite the gains that have been made on the issue of impaired driving between 1980 and 1999, the progress in Canada has now stalled. In fact, when you look at the year 2005, and the statistical information that we have, we actually see an increase in the percentage of alcohol-related deaths.

Impaired driving remains the largest single criminal cause of death and impaired driving takes a disproportionate toll amongst young Canadians. For example, 16 to 25 year olds constitute 13.7 per cent of the population, but 32.1 per cent of Canada's alcohol-related traffic deaths in 2003.

MADD Canada regards Bill C-2 as a major step forward in addressing many of the weaknesses in Canada's existing federal impaired driving laws. Given the time available, I will limit my oral presentation to the drug-impaired driving provisions and the narrowing of the *Carter* and last-drink defences.

Regarding drug impaired driving in Canada, the Centre for Addiction and Mental Health has reported the rates of driving following cannabis use have been increasing. Such conduct is now common among Ontario high school students. For example, in a 2005 survey, 14 per cent of licensed Grade 10 to 12 drivers reported driving within an hour of consuming two or more drinks, while 20 per cent reported driving within one hour of using cannabis. That shows us that cannabis use among youth has exceeded the drinking and driving. In one sense, we have driven

M. Bonta : Les quatre meilleurs prédicteurs de comportement criminel, si vous devez vous limiter à quatre, sont les suivants : de longs antécédents criminels; une personnalité antisociale caractérisée par l'impulsivité et un manque de maîtrise de soi; côtoyer des criminels au détriment d'amis à caractère sociable, et des attitudes favorables au comportement criminel. Les preuves démontrent clairement que ce sont les quatre meilleurs prédicteurs. Les variables liées à la santé mentale figurent presque au bas de la liste.

La présidente : Comme l'a dit le sénateur Di Nino, nous pourrions poursuivre notre entretien avec vous jusqu'à ce soir. À chaque question, la discussion devient plus intéressante. Toutefois, nous devons nous arrêter. Merci beaucoup de l'aide que vous nous avez apportée et du temps que vous nous avez consacré. Vos témoignages nous seront très utiles dans nos délibérations.

Nous sommes heureux d'accueillir maintenant M. Andrew Murie, chef de la direction de MADD Canada (Mothers against Drunk Driving) et, de la Fondation de recherches sur les blessures de la route, Robyn Robertson, présidente-directrice générale. Avez-vous décidé qui prendra la parole en premier?

Andrew Murie, chef de la direction, MADD Canada (Mothers against Drunk Driving) : Ce sera moi.

Comme vous venez de le dire, je suis chef de la direction de MADD Canada (Mothers against Drunk Driving). J'occupe ce poste depuis 11 ans. Malgré les progrès réalisés en matière de conduite avec facultés affaiblies entre 1980 et 1999, on n'avance plus au Canada. D'ailleurs, comme l'indiquent toutes les statistiques que nous avons, notamment pour 2005, il y a eu une hausse du pourcentage de décès liés à l'alcool.

La conduite avec facultés affaiblies demeure de loin la première cause criminelle de décès et elle tue un nombre disproportionné de jeunes Canadiens. Ainsi, en 2003, les jeunes âgés de 16 à 25 ans ne représentaient que 13,7 p. 100 de la population, mais 32,1 p. 100 des personnes mortes dans un accident de la route lié à l'alcool.

MADD Canada estime que le projet de loi C-2 représente un élément important de réponse à plusieurs des lacunes des lois fédérales sur la conduite avec facultés affaiblies. Compte tenu du peu de temps dont je dispose, j'aborderai uniquement les dispositions concernant la conduite avec les facultés affaiblies par les drogues et les mesures visant à limiter la portée des moyens de défense *Carter* et du dernier verre.

En ce qui concerne la drogue au volant au Canada, le Centre de toxicomanie et de santé mentale a révélé que les taux de conduite sous l'effet du cannabis avaient augmenté. Ce comportement est maintenant courant chez les élèves du niveau secondaire en Ontario. Ainsi, selon un sondage mené en 2005, 14 p. 100 des élèves de la 10^e à la 12^e année détenant un permis de conduire ont indiqué avoir pris le volant moins d'une heure après avoir consommé un ou deux verres, et 20 p. 100 d'entre eux ont reconnu avoir pris le volant moins d'une heure après avoir

home the message on drinking and driving with youth, but they have switched drugs. We need this Bill C-2 provision.

Moreover, 22 per cent of Grade 10 to 12 students report being in a vehicle driven by someone who has used drugs prior to driving. They are not only taking liberties of using drugs and driving but also getting into vehicles as passengers when the driver has been using drugs.

A similar study in Atlantic Canada in 2005 shows that 15.1 per cent report driving under the influence of cannabis, whereas 11.7 report driving under the influence of alcohol. This is Ontario; this is Atlantic Canada. The material from Manitoba holds the same as well. Statistically, this is fairly consistent right across Canada.

Students who drove under the influence of cannabis were twice as likely as cannabis-free students to report being in a collision. Not only do we have the use, but from the Atlantic Canada survey we are now getting data that shows it has an impact on collision rates as well.

There is no doubt that cannabis and other drugs do affect driving performance. While the exact causal role of various drugs in crashes requires more research, it is clear that drug use constitutes a significant traffic safety problem. For example, a Canada-wide study estimated in 2004 that drug use alone, or in combination with alcohol, contributed to approximately 368 traffic fatalities, 21,702 traffic injuries and 71,276 property-damage-only crashes. The author estimated that the total cost of these drug-related traffic crashes might have been as high as \$3.55 billion.

These statistics are of particular relevance for young drivers because this group has the highest rates of illicit drug use in fatal crashes per kilometre driven. Moreover, the recent increases in drug use and driving among young drivers make the enactment of Bill C-2 essential.

I will now talk about the *Carter* and last-drink defences. The Canadian courts have interpreted the Criminal Code in a manner that results in evidentiary breath and blood test results being thrown out based solely on the accused's unsubstantiated denial of impairment. In the absence of the test results, the charge of impaired driving with a blood alcohol concentration level above 0.8 per cent is invariably dropped or the accused is acquitted. In

consommé du cannabis. Cela nous montre que la conduite sous l'emprise du cannabis est maintenant plus fréquente que la conduite en état d'ébriété chez les jeunes. Il semble que nous ayons réussi à faire passer le message sur les dangers de l'alcool au volant auprès des jeunes, mais que ceux-ci se sont tournés vers les drogues. Cette disposition du projet de loi C-2 est donc nécessaire.

En outre, 22 p. 100 des élèves de la 10^e à la 12^e année ont indiqué avoir été dans un véhicule conduit par une personne qui avait consommé des drogues peu de temps auparavant. Non seulement les jeunes prennent le risque de prendre le volant sous l'effet de la drogue, mais ils prennent aussi le risque de circuler dans un véhicule conduit par une personne qui a consommé de la drogue.

Une étude semblable réalisée dans la région de l'Atlantique en 2005 a révélé que 15,1 p. 100 des répondants avaient indiqué avoir conduit sous l'emprise du cannabis et 11,7 p. 100, sous l'emprise de l'alcool. Ce sont des données qui proviennent de l'Ontario et du Canada atlantique, mais les études menées au Manitoba présentent les mêmes résultats. Du point de vue statistique, les données sont très semblables à l'échelle du pays.

Les élèves qui avaient conduit sous l'emprise du cannabis étaient deux fois plus susceptibles de déclarer un accident que les non-consommateurs de cannabis. Les données confirment la consommation de drogue et celles de l'étude menée en Atlantique démontrent que cela a une incidence sur le taux de collision.

Les effets néfastes du cannabis et des autres drogues sur la capacité de conduire sont très bien documentés. Bien que des recherches plus approfondies s'imposent pour identifier le rôle causal précis des différentes drogues dans les collisions, il n'y a aucun doute que la consommation de drogues constitue un important problème de sécurité routière. Par exemple, une étude pancanadienne réalisée en 2004 indique que la consommation de drogues, seules ou avec de l'alcool, serait liée à environ 368 décès dans des accidents de la route, à 21 702 blessures et à 71 276 collisions ayant causé des dommages matériels seulement. L'auteur de cette étude a estimé que les coûts totaux de ces collisions liées à la consommation de drogues pouvaient avoir atteint 3,55 milliards de dollars.

Ces statistiques sont particulièrement pertinentes pour les jeunes conducteurs, car ils affichent le taux le plus élevé de consommation de drogues illicites et de collisions mortelles par kilomètre parcouru. De plus, la fréquence accrue de conduite à la suite de consommation de drogues observée dernièrement chez les jeunes rend d'autant plus nécessaire l'adoption du projet de loi C-2.

J'aborderai maintenant les moyens de défense *Carter* et du dernier verre. En raison de l'interprétation que donnent les tribunaux du Canada au Code criminel, les résultats d'analyse de sang ou d'haleine peuvent être rejetés sur la foi des déclarations non corroborées d'un accusé qui nie que ses facultés étaient affaiblies. L'exclusion des résultats d'analyse entraîne nécessairement le retrait des accusations avec une alcoolémie

many jurisdictions, the threat by defence of a *Carter* defence results in many section 253(b) charges being plea bargained down to either a highway traffic offence or a motor vehicle act offence.

The current federal legislation and the courts' interpretation of these defences have created insurmountable barriers to efficient enforcement and prosecution. National and provincial surveys have documented police officers' growing frustration with loopholes in their increased reluctance to lay impaired driving charges. This sense of frustration may help explain why Canada's charge rate for impaired driving offences per 100,000 licensed drivers was only 39 per cent of the American rate in 2003. These defences do not exist in other jurisdictions and they bring the administration of the criminal justice system in Canada into disrepute. Indeed, some Canadian defence counsel boast openly about their ability to virtually get any impaired driver acquitted. For example, in a newspaper article entitled "How Big Bucks Can Beat .08," one Saskatoon lawyer bragged about having never lost more than one of his 50 or more impaired driving trials per year, while another claimed to have achieved a string of 28 consecutive acquittals. Another lawyer includes glowing client testimonials on his website from impaired drivers who have escaped criminal responsibility through technicalities. One thankful client is quoted as saying, "My readings were very high, so I thought I was dead in the water. My lawyer said he would help me stay out of jail and possibly get off on a technicality. That is exactly what happened."

The courts do not throw out drug analysis, fingerprint evidence or DNA samples based on an accused's unsubstantiated claim or denial. Surely, victims of impaired driving are no less deserving of protection and respect than victims of other violent crimes. Bill C-2 will narrow the *Carter* and last-drink defences and help ensure that the .08 offence is enforced and prosecuted as Parliament originally intended.

The proposed amendments would also bring Canada's .08 offence into line with the law in comparable democracies. MADD Canada strongly supports the changes to the *Carter* and last-drink defence.

Robyn Robertson, President and CEO, Traffic Injury Research Foundation: To give you some background, the Traffic Injury Research Foundation is a not-for-profit road safety institute. We

supérieure à 0,08 p. 100 ou l'acquittement de l'intimé. Dans bon nombre de provinces et territoires, quand la défense menace d'invoquer le moyen de défense des deux bières (*Carter*), les chefs d'accusation au titre de l'alinéa 253b) font l'objet de négociations et l'accusé n'a plus qu'à plaider coupable à une infraction moindre au Code de la route ou à la loi sur les véhicules à moteur.

La loi fédérale actuelle et l'interprétation qu'en font les tribunaux constituent essentiellement des obstacles insurmontables pour l'application des lois et les poursuites. Les sondages nationaux et provinciaux font clairement état de la frustration croissante des agents de police à l'égard de ces échappatoires et de leur réticence grandissante à déposer des accusations pour conduite avec facultés affaiblies. Cette frustration pourrait nous aider à comprendre pourquoi le taux d'accusation pour conduite avec facultés affaiblies par 100 000 titulaires de permis de conduire au Canada n'était, en 2003, que 39 p. 100 de celui des États-Unis. Ces moyens de défense n'existent pas ailleurs et ils jettent, à juste titre, le discrédit sur le système de justice pénale au Canada. D'ailleurs, certains avocats de la défense se vantent ouvertement de pouvoir obtenir un acquittement dans presque tous les cas de conduite avec facultés affaiblies. Par exemple, dans un article de journal intitulé « How Big Bucks Can Beat .08 » ou comment éviter une condamnation pour conduite avec facultés affaiblies à grands frais, un avocat de Saskatoon se vante de ne jamais perdre plus d'un cas de conduite avec facultés affaiblies sur 50 par année, tandis qu'un autre se targue d'avoir obtenu 28 acquittements consécutifs. Un autre avocat a affiché sur son site Web d'éloquents témoignages de clients accusés de conduite avec facultés affaiblies qui ont réussi à se soustraire à toute responsabilité criminelle grâce à une formalité judiciaire. Un client reconnaissant aurait affirmé : « Mon alcoolémie était si élevée que j'étais convaincu que c'était perdu d'avance. Mon avocat m'a dit qu'il m'aiderait à éviter la prison et qu'il pourrait probablement exploiter une formalité judiciaire pour me faire acquitter. C'est exactement ce qu'il a fait ».

Les tribunaux ne rejettent pas les certificats d'analyse de drogue, les preuves dactyloscopiques ou les preuves génétiques sur la foi des déclarations non corroborées ou des plaidoyers de non-culpabilité des intimés. Les victimes de la conduite avec facultés affaiblies ont certainement droit à la même protection et au même respect que les victimes d'autres crimes violents. Le projet de loi C-2 limitera considérablement la portée des moyens de défense des deux bières *Carter* et du dernier verre et fera en sorte que l'application de la loi et les poursuites dans les cas de conduite avec une alcoolémie de 0,08 p. 100 coïncideront davantage avec les intentions originales du Parlement.

Avec les modifications proposées en matière de conduite avec une alcoolémie de 0,08 p. 100, les lois du Canada se rapprocheront de celles en vigueur dans des démocraties semblables. MADD Canada appuie pleinement les modifications aux moyens de défense des deux bières *Carter* et du dernier verre.

Robyn Robertson, présidente-directrice générale, Fondation de recherches sur les blessures de la route : La Fondation de recherches sur les blessures de la route est un organisme à but

have been around since the mid-1960s. We are primarily a research organization and we do a lot of work in the area of impaired driving. I am a criminologist. I spend a lot of time working with police, prosecutors and judges in probation both in Canada and the United States on the issue of impaired driving.

Today, we would like to thank the committee for the opportunity to come and speak about Bill C-2. We will provide some information in the area of drug driving based on our research and then we would be happy to answer your questions.

I am sure many of you know that drugs and driving is a much more complicated issue than alcohol-impaired driving. There are several shortcomings in the available evidence and there are different interpretations of the scientific evidence. As such, it makes the field somewhat controversial and certainly confusing. There are a number of important reasons why we do not have good information on drugs and driving. It has a lot to do with the limitations in terms of science. Generally, you need much larger sample sizes to do studies on drug-impaired driving because the incidence of drug use is much lower in the general population. Refusal rates tend to be high. The National Highway Traffic Safety Administration in the U.S. completed a roadside survey looking at alcohol and drug impairment asking for samples from drivers. Their refusal rates tended to be higher. Generally, when you do roadside surveys for alcohol, you get anywhere from a 90 to a 95 per cent participation rate. In the U.S. they got 80 per cent compliance for both, 67 per cent compliance for saliva, and only 42 per cent compliance for blood. Because your refusal rates are higher, it is harder to get good information.

Intrusive testing procedures, the methods of collecting, storing and analyzing the samples also have implications for the analyses and affect the results. Certainly, more elaborate and expensive analyses are needed. There is a much broader range of drugs to be tested for. If you look at poly drug use and designer drugs, it is a growing field. Again, in the survey that was done, they had to keep expanding the number of drugs they were testing for because of what was being found.

The timing of testing is certainly important because the speed with which drugs are eliminated varies. The correlation between drug levels in the blood and impairment is low and unreliable for certain kinds of drugs. As I said, there is a wide variety of drugs, there are different populations of users and you find that certain drugs are more prevalent among some types of drivers. The pharmacodynamics, or effects of the drugs, differ among users and, again, testing for the presence of drugs is very complex.

non lucratif œuvrant pour la sécurité routière depuis le milieu des années 1960. Nous faisons essentiellement de la recherche, avant tout dans le domaine de la conduite avec les facultés affaiblies. Moi-même, je suis criminologue. Et je consacre le plus gros de mon temps à la recherche sur la conduite avec les facultés affaiblies en collaboration avec des policiers, des procureurs de la Couronne et des juges autant du Canada que des États-Unis.

Je remercie le comité de m'avoir invitée à parler du projet de loi C-2. Je vous donnerai des informations découlant de nos recherches sur la drogue au volant puis je serais heureuse de répondre à vos questions.

Je suis certaine que bon nombre d'entre vous savent que les drogues au volant sont un problème beaucoup plus complexe que l'alcool au volant. Les preuves disponibles sont lacunaires et les preuves scientifiques sont interprétées de bien des façons. Par conséquent, c'est un domaine où il y a controverse et confusion. De bonnes raisons expliquent pourquoi nous ne disposons pas de données solides sur la drogue au volant. En grande partie, c'est attribuable aux limites de la science. Généralement, il faut un échantillon important pour pouvoir faire une étude valable sur les facultés affaiblies par les drogues, mais la consommation de drogues n'est pas très élevée dans la population en général. De plus, les taux de refus sont plutôt élevés. La National Highway Traffic Safety Administration, aux États-Unis, a réalisé une étude à partir d'échantillons prélevés auprès de conducteurs en bordure de la route. Le taux de refus a été assez important. Généralement, quand on mène une étude de ce genre sur l'alcool au volant, le taux de participation est de 90 à 95 p. 100, mais aux États-Unis, le taux de participation a été de 80 p. 100 pour les deux types d'échantillons, de 67 p. 100 pour la salive et de 42 p. 100 pour le sang. Parce que le taux de refus est élevé, il est difficile d'obtenir de bonnes informations.

Les procédures intrusives employées, les méthodes de prélèvement, d'entreposage et d'analyse des échantillons ont aussi une incidence sur les analyses et sur les résultats. Il ne fait aucun doute qu'il faudrait effectuer des analyses plus approfondies et coûteuses. La vaste gamme de drogues qu'il faut détecter doit être prise en compte. La consommation de drogues multiples et de drogues de synthèse est en hausse. Dans l'étude dont j'ai parlé, il a fallu élargir constamment le nombre de drogues à dépister en raison de ce qu'on détectait dans les échantillons.

Le moment où des tests sont administrés est aussi important en raison de la vitesse variable à laquelle les différentes drogues sont éliminées de l'organisme. La corrélation entre la concentration de drogues dans le sang et l'affaiblissement des facultés est faible et peu fiable pour certains types de drogues. Comme je viens de le dire, il existe une vaste gamme de drogues différentes, mais aussi toutes sortes de consommateurs; certaines drogues sont plus souvent présentes chez certains types de conducteurs. La pharmacodynamie, l'effet des drogues, varie selon le consommateur. Par conséquent, il est très complexe de concevoir des tests de dépistage de drogues.

We do have an extensive body of experimental literature that looks at the effects of drugs on driving, and we know that many drugs affect various driving tasks but we do not have a lot of reliable information on the frequency with which drivers use these drugs because either we cannot get them to participate in surveys or because testing rates for fatally injured drivers are relatively low.

Generally, our most reliable estimate is that about 10 per cent of drivers are using impairing drugs, meaning prescription drugs, over-the-counter medications as well as illicit drugs. Of course, marijuana is the most commonly reported and detected drug. We generally see it in the young male driver population, as Mr. Murie stated.

More important, the extent to which drugs are a causal factor in motor vehicle collisions is unknown due to the difficulty of measuring drug use by drivers, the large number of drugs and the difficulty in developing research designs to allow us to measure these things.

As some of you may know, our organization conducts public opinion polls on various driving issues. We have looked at the issue of drugs and driving twice, once in 2002 and again in 2005. These surveys were done under funding from Transport Canada, the Brewers Association of Canada as well as Toyota Canada. We asked people about the prevalence of drug use and driving, about the level of concern they have with regard to drug driving, as well as their support for various enforcement measures.

Generally when we look at the 2002 and the 2005 results, we see that there is an increase in drug driving in Canada. In 2002, our study looked specifically at prescription medications, illicit drugs and over-the-counter medications. Our 2005 study focused specifically on marijuana.

In 2002, if you look at all drug use, an estimated 3.7 million Canadians admitted to driving after taking some kind of medication or drug that could potentially impair their ability to drive. That is about 17 or 18 per cent of licensed drivers. The most commonly used drugs were over-the-counter medications. About 16 per cent admitted to using these drugs and then driving. Considerably less frequent is driving after using prescription medication with about 2.3 per cent of the respondents, marijuana at 1.5 per cent and illegal drugs at less than 1 per cent. Prescription drug use is obviously more common among older individuals, whereas illicit drug use and marijuana use is much more common among younger drivers.

Il y a de nombreux rapports d'études exhaustives sur les effets des drogues sur la conduite d'un véhicule, et nous savons que bien des substances ont une incidence sur les différentes tâches inhérentes à la conduite d'un véhicule, mais nous avons peu d'informations fiables sur la fréquence de la consommation de drogues des conducteurs parce qu'ils refusent de participer à nos études ou parce qu'il est encore relativement rare qu'on procède à un test de dépistage de drogues chez les conducteurs tués dans un accident de la route.

Selon nos estimations générales les plus fiables, environ 10 p. 100 des conducteurs consomment des substances qui affaiblissent les facultés, soit des médicaments sur ordonnance, des médicaments en vente libre ou des drogues illicites. Il va sans dire que la marijuana est la drogue la plus souvent signalée et détectée. On la voit généralement chez les jeunes conducteurs de sexe masculin, comme l'a indiqué M. Murie.

Le plus important, c'est qu'on ignore encore dans quelle mesure les drogues sont un facteur causal dans les collisions parce qu'il est difficile de mesurer la consommation de drogues chez les conducteurs, parce que les drogues consommées sont si nombreuses et parce qu'il est difficile de concevoir des méthodologies de recherche nous permettant d'évaluer ces facteurs.

Vous savez sans doute que notre organisation mène des sondages d'opinion publique sur diverses questions touchant la conduite automobile. Nous nous sommes penchés sur la drogue au volant deux fois, en 2002 et en 2005. Ces sondages ont été réalisés grâce au financement de Transports Canada, de l'Association des brasseurs du Canada et de Toyota Canada. Nous avons interrogé les répondants sur la fréquence de la conduite sous l'emprise de la drogue, le niveau d'inquiétude quant à la drogue au volant et le soutien qu'on accorderait à diverses mesures répressives.

De façon générale, en examinant les résultats de 2002 et de 2005, on constate qu'il y a eu une augmentation de la drogue au volant au Canada. En 2002, nous avons étudié plus précisément les médicaments sur ordonnance, les drogues illicites et les médicaments en vente libre. En 2005, nous avons concentré notre étude sur la marijuana.

En 2002, en ce qui concerne la consommation de drogues, environ 3,7 millions de Canadiens ont déclaré avoir pris le volant après avoir pris un médicament ou une drogue qui pouvait affaiblir leurs facultés. Cela représente approximativement 17 ou 18 p. 100 des détenteurs de permis de conduire. Les substances les plus souvent consommées étaient les médicaments en vente libre. Environ 16 p. 100 des répondants ont déclaré avoir pris de ces médicaments avant de conduire. La conduite après avoir pris des médicaments sur ordonnance était moins fréquente, elle n'a été déclarée que par environ 2,3 p. 100 des répondants; pour la marijuana, ce taux est de 1,5 p. 100 et pour les drogues illicites, moins de 1 p. 100. De toute évidence, la prise de médicaments sur ordonnance est plus fréquente chez les personnes plus âgées, alors que les drogues illicites et la marijuana sont plus souvent consommées par les jeunes conducteurs.

Polls indicate that the number of drivers who report driving a vehicle within two hours of using marijuana in the past year is increasing. This is not just substantiated by our own studies but studies done by other organizations in Canada as well, which Mr. Murie mentioned.

Our poll specifically showed that in 2002, 1.5 per cent of drivers reported using marijuana. This increased to 2.1 per cent in 2004, and then 2.4 per cent in 2005. We are seeing steady increases in the use of marijuana and driving in the Canadian population. That works out to about a half million drivers driving under the influence of marijuana, which is in comparison to about 1.5 million Canadians who have admitted to using alcohol when they thought they were over the legal limit and drove.

What is also generally seen from the research is that frequently marijuana is combined with alcohol use, which again makes studying the problem more challenging. About 70 per cent of drivers in our survey admitted to using alcohol as well as marijuana. This is comparable to what you see in other studies that have been done. The combination of drugs and alcohol is prevalent. This has important safety implications. We know that drugs can impair the ability to drive, as does alcohol, and we suspect that the effects of combining the two are additive or multiplicative. Therefore, it is a substantial issue.

We also asked the people who admitted to driving after using drugs to tell us about themselves. We found that users are different from non-users in several ways. Users of marijuana are typically younger and more likely to be male. They are unmarried and live in urban areas relative to non-users.

We also found that marijuana users are more inclined to be risk-takers in their driving. They will take risks when driving for fun, are more likely to speed or to have received a traffic ticket, and are more likely to have been involved in a collision than non-users.

Of greater importance, we also see that concern about the drug-driving issue is increasing in Canada. In 2002, we asked the question regarding concern, and about 77 per cent of the population said that this was a very important issue. In our 2005 poll, it went up to 87 per cent. The vast majority of the Canadian population is very concerned about the drug-driving issue.

However, there seems to be much greater concern for young drivers using drugs and lower concern for older drivers using prescription medications. Concern was only 60 per cent for older drivers using prescription medications.

There was strong support for the enforcement of drug-driving laws. Of course, you see less support among marijuana users. They have less support for enforcement actions, including testing drivers who cause injury, for drugs, tests of physical coordination

Les études indiquent que le nombre de conducteurs qui déclarent avoir pris le volant dans les deux heures suivant la consommation de marijuana pendant l'année précédente est en hausse. Ça été confirmé par nos propres études, mais aussi par celles d'autres organisations canadiennes, ainsi que l'a indiqué M. Murie.

Plus précisément, notre sondage a démontré qu'en 2002, 1,5 p. 100 des conducteurs ont déclaré avoir consommé de la marijuana. Ce taux est passé à 2,1 p. 100 en 2004 et à 2,4 p. 100 en 2005. Nous assistons donc à une hausse constante de la conduite sous l'emprise de la marijuana au sein de la population canadienne. Ces chiffres représentent environ un demi-million de conducteurs, alors qu'environ 1,5 million de Canadiens ont reconnu avoir pris le volant après avoir consommé de l'alcool et avec une alcoolémie supérieure à la limite permise.

La recherche a aussi démontré de façon générale que, fréquemment, la marijuana est combinée à l'alcool, ce qui rend l'étude du problème d'autant plus difficile. Environ 70 p. 100 des conducteurs interrogés dans le cadre de notre sondage ont déclaré avoir consommé de l'alcool et de la marijuana. Ce chiffre est comparable aux résultats d'autres études menées sur ce sujet. La combinaison drogue et alcool est fréquente. Cela a des conséquences importantes pour la sécurité routière. Nous savons que les drogues peuvent altérer la capacité de conduire, comme l'alcool, et nous croyons que les effets combinés des deux s'amplifient ou se multiplient. C'est donc une question d'importance.

Nous avons aussi demandé aux répondants qui avaient déclaré avoir pris le volant après avoir consommé des drogues de nous parler un peu d'eux-mêmes. Ceux qui consomment diffèrent de ceux qui ne consomment pas à bien des égards. Les consommateurs de marijuana sont généralement plus jeunes et plus souvent de sexe masculin. Ils sont célibataires et vivent dans des régions urbaines.

Nous avons aussi constaté que les consommateurs de marijuana ont davantage tendance à prendre des risques au volant. Ils prennent des risques au volant pour le plaisir, sont plus susceptibles de faire de la vitesse ou d'écoper d'une contravention et d'être impliqués dans une collision que les non-consommateurs.

Il importe de noter que l'on se préoccupe de plus en plus de la question de la drogue au volant au Canada. En 2002, en réponse à cette question, environ 77 p. 100 des répondants ont jugé que c'était un enjeu très important. Dans notre sondage de 2005, cette proportion était passée à 87 p. 100. La vaste majorité des Canadiens est donc très préoccupée par le problème de la drogue au volant.

Toutefois, on semble s'inquiéter davantage des jeunes conducteurs qui consomment des drogues que des personnes âgées qui prennent des médicaments d'ordonnance. Seulement 60 p. 100 des répondants ont dit s'inquiéter des aînés qui prennent des médicaments d'ordonnance.

On appuie fortement l'application des dispositions législatives sur la conduite avec les facultés affaiblies par les drogues. Cet appui est toutefois moindre chez les consommateurs de marijuana. Ils sont moins nombreux à être pour les mesures

if drugs are suspected, and tests of bodily fluids as well as spot checks. Not surprisingly, those using drugs are not particularly supportive of enforcement measures, but the vast majority of drivers who do not use drugs are supportive.

We are pleased with Bill C-2. We think it is important that the drug-impaired driving issue be addressed. Certainly, there is strong concern among Canadians, and from what we know with respect to drug use and driving, there is cause for concern.

As an organization, we encourage the higher testing of fatally injured drivers, which is one of the main limitations that we have in drug-driving research. Our testing rate for alcohol is high. Almost all fatally injured drivers are tested for alcohol but very few are tested for drugs. That can range anywhere from about 20 per cent of drivers who are tested for drugs in Alberta and 80 per cent who are tested in Saskatchewan. Across the board, we see different testing rates, and it is important that jurisdictions be encouraged to test more drivers in order to give us better information.

The DRE program holds promise for enforcing drug-driving laws. We would also like to encourage that similar attention be given to the prosecution and adjudication of drug-driving cases.

We recently completed a national survey of Crown attorneys and defence attorneys on the issue of alcohol-impaired driving, and there is certainly concern about the drug-driving issue and the ability of Crown attorneys to prosecute the cases as well as the ability of judges to adjudicate. Education is required if we want to see the successful prosecution of cases all the way through the system and see positive outcomes at the end.

Certainly, in drug-impaired driving, cases will be more challenging to prosecute. With the complexities of scientific evidence, some of the gaps in knowledge I think have the potential to open doors to challenges by defence attorneys, so it is important that we ensure that the prosecution of these cases will be strong.

As a last comment, we would like to encourage jurisdictions to give consideration to the provincial sanctions already in place for impaired driving and how the drug-impaired convictions will be reconciled with alcohol-impaired convictions.

d'application de la loi, y compris les tests de dépistage de drogues chez les conducteurs qui causent des blessures, les épreuves de coordination physique quand on soupçonne la présence de drogues et les analyses d'échantillons de fluides corporels, ainsi que les contrôles aléatoires. Il n'est pas étonnant que les consommateurs de drogues ne soient pas particulièrement en faveur de ce genre de mesures, mais la vaste majorité des conducteurs qui ne consomment pas de drogues le sont.

Nous sommes satisfaits du projet de loi C-2. Nous considérons qu'il est important que l'on s'occupe de la question de la conduite avec facultés affaiblies par les drogues. Il ne fait aucun doute que c'est une question qui préoccupe vivement les Canadiens, et d'après ce que nous savons à propos de la conduite sous l'emprise de la drogue, il y a matière à préoccupation.

Notre organisation encourage l'intensification du dépistage chez les conducteurs mortellement blessés, ce qui est l'une des principales limites auxquelles nous faisons face dans la recherche sur la conduite avec facultés affaiblies par les drogues. Notre taux de dépistage de la consommation d'alcool est élevé. On administre à pratiquement tous les conducteurs mortellement blessés des tests de dépistage d'alcool mais les tests de dépistage de drogues sont très rares. Ce pourcentage peut varier d'environ 20 p. 100 des conducteurs qui font l'objet de tests de dépistage de drogues en Alberta jusqu'à 80 p. 100 qui font l'objet de tests de dépistage en Saskatchewan. De façon générale, les taux de dépistage varient et il est important que les provinces soient encouragées à faire ce dépistage auprès d'un plus grand nombre de conducteurs pour qu'elles puissent nous fournir une meilleure information.

Le programme ERD est prometteur pour assurer l'application des lois qui régissent la conduite avec facultés affaiblies par la drogue. Nous encouragerions également qu'une attention similaire soit accordée à la poursuite et au jugement de causes de conduite avec facultés affaiblies par la drogue.

Nous venons de terminer un sondage national auprès de procureurs de la Couronne et procureurs de la défense sur la question de la conduite avec facultés affaiblies par l'alcool, et on a effectivement constaté une préoccupation à propos de la question de la conduite avec facultés affaiblies par la drogue et de la capacité des procureurs de la Couronne d'intenter des poursuites ainsi que de la capacité des juges de rendre une décision. La sensibilisation s'impose si nous voulons intenter avec succès des poursuites et obtenir des résultats positifs au bout du compte.

Il ne fait aucun doute qu'en ce qui concerne la conduite avec facultés affaiblies par la drogue, il sera plus difficile d'intenter des poursuites. Compte tenu de la complexité de la preuve scientifique, une absence de connaissances risque à mon avis de donner lieu à des contestations de la part des avocats de la défense. C'est pourquoi il est important de nous assurer que la poursuite dans ce genre de causes soit solide.

J'aimerais, comme dernière observation, encourager les provinces à envisager les sanctions provinciales qui existent déjà pour la conduite avec facultés affaiblies et la façon de faire concorder les condamnations en cas de conduite avec facultés affaiblies par la drogue et les condamnations avec facultés affaiblies par l'alcool.

Senator Stratton: Thank you for appearing today. It is much appreciated.

I would like to get into the topic of marijuana use. With that many drivers on the road, is it an attitudinal thing, on the part of people who smoke marijuana, that they are okay behind the wheel? If you smoke cigarettes, you are okay behind the wheel. Is the attitude the same for marijuana use?

Ms. Robertson: I would say it is probably a factor. We know even with alcohol- impaired driving, those who admit to driving after drinking repeatedly do not think they pose a greater risk on the road. I think it could be true for marijuana-using drivers as well; they do not see themselves as being impaired or understand that they are impaired.

Generally, what we have seen from the research is mixed results. Some of the studies show decrements in terms of driving performance, whereas others do not show any effects at all. I think the science is still out, but the attitude that they are not impaired is certainly a factor.

Mr. Murie: I would comment on the behavioural piece and relate it back to alcohol. It was only 25 years ago that drinking and driving was an acceptable activity. It was something where most people drank and drove, and I think we are in the same frame with cannabis. Not only must we do the research, but we also need to have a number of public awareness campaigns to educate the public, especially young people, of the potential dangers of cannabis and driving, just like drinking and driving.

Senator Stratton: In the presentation by Ms. Barr-Telford, director of the Canadian Centre for Justice Statistics, she talks about the rate of cocaine offences having increased since 2002 and peaking in 2006. Do you have any knowledge of the different drug effects? For example, if you take cocaine and get behind a wheel, is there a substantial difference or enhanced danger as compared to, say, alcohol or marijuana?

Ms. Robertson: They have not done as much research on stimulants. Most of the research is focused on cannabis and benzodiazepines. For stimulants, they have not seen any effect on driving performance. It is something that is difficult to test and measure.

Senator Stratton: It is too early. The science has not yet caught up.

Ms. Robertson: The science is really not there yet. Generally, with stimulants, you are more alert and pay attention a little better, but I do not know for what sustained period of time, if any.

Le sénateur Stratton : Je tiens à vous remercier d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

J'aimerais aborder la question de la consommation de marijuana. Compte tenu du nombre de conducteurs, est-ce une question d'attitude, de la part de ceux qui fument de la marijuana, qui estiment être en état de conduire? Si l'on fume des cigarettes, on est en état de conduire. Est-ce que c'est la même attitude que l'on adopte en ce qui concerne la consommation de marijuana?

Mme Robertson : Je dirais que c'est probablement un facteur. Nous savons que même dans les cas d'ivresse au volant, ceux qui avouent avoir conduit après avoir bu à plusieurs occasions ne considèrent pas qu'ils représentent un risque plus élevé sur la route. Je pense que les conducteurs qui ont consommé de la marijuana auraient probablement la même attitude; ils ne considèrent pas que leurs facultés sont affaiblies ou ils ne le comprennent pas.

De façon générale, les résultats de la recherche sont plutôt mitigés. Certaines études indiquent une diminution des capacités de conduite tandis que d'autres n'indiquent absolument aucune incidence. Je pense que les données scientifiques ne sont pas encore concluantes, mais il ne fait aucun doute que l'attitude selon laquelle leurs facultés ne sont pas affaiblies est un facteur qui entre en ligne de compte.

M. Murie : Je commenterai sur l'aspect comportemental et ferai le lien avec l'alcool. Il y a 25 ans seulement, conduire après avoir bu était une activité acceptable. À l'époque, la plupart des gens buvaient et prenaient le volant, et je pense que c'est la même chose dans le cas du cannabis. Non seulement devons-nous faire de la recherche, mais nous devons également mettre sur pied un certain nombre de campagnes de sensibilisation publiques pour sensibiliser le public, particulièrement les jeunes, aux risques que pose la conduite avec facultés affaiblies par le cannabis, au même titre que l'alcool au volant.

Le sénateur Stratton : Dans son exposé, Mme Barr-Telford, directrice du Centre canadien de la statistique juridique, indique que le taux d'infractions mettant en cause la cocaïne a augmenté depuis 2002 et a atteint un sommet en 2006. Êtes-vous au courant des effets des différentes drogues? Par exemple, si vous conduisez après avoir consommé de la cocaïne, existe-t-il une différence importante ou un risque accru comparativement à, par exemple, la consommation d'alcool ou de marijuana?

Mme Robertson : On n'a pas fait autant de recherches sur les stimulants. La majorité de la recherche met l'accent sur le cannabis et les benzodiazépines. En ce qui concerne les stimulants, on n'a constaté aucune incidence sur la capacité de conduire. C'est difficile à tester et à mesurer.

Le sénateur Stratton : Il est trop tôt. Les connaissances scientifiques ont du retard.

Mme Robertson : Il y a encore des lacunes au niveau des connaissances scientifiques. De façon générale, dans le cas de stimulants, les personnes sont plus alertes et un peu plus vigilantes, mais j'ignore pendant combien de temps.

Senator Stratton: You would think those drugs combined with alcohol would make you a higher risk-taker, just by the nature of the two combined.

Senator Campbell: I have to preface my questions with background. I spent 32 years as a police officer and coroner, so I have seen the first-hand devastation of impaired driving.

My questions are more related to how we answer people who have these types of questions. Do you know what the incidence is of the use of the *Carter* defence and the two-beer defence? Do you know how often it is used and how successful it is?

Mr. Murie: There was a survey done by the OPP and Toronto police in their area, and for a number of months they monitored the number of cases they brought before the courts. The *Carter* defence is used a lot more than the last-drink defence. The last-drink defence tends to be used on issues more when there is death or serious injury. Even though it is used less, it is done in that circumstance. They found that about 50 per cent of their cases were being lost because of the *Carter* defence.

Ms. Robertson: It is probably higher in some jurisdictions. We did a national survey of Crowns and defence attorneys on the issue of impaired driving, and we asked specifically about evidence to the contrary. When that defence is used, anywhere from 50 to 100 per cent of the time it is successful. It is probably the most significant problem in the prosecution of impaired driving cases, next to constitutional issues.

We find that the last-drink defence is more common in western regions while the *Carter* defence is very popular in Ontario and Quebec. We find that evidence to the contrary is not much of an issue at all in the Atlantic region, so there is certainly disparity, but there is a unanimous feeling that it has a detrimental effect on the prosecution of impaired driving cases. One of the Crown attorneys that we had spoken to said it is comparable to saying, "I did not commit the murder so the DNA must be wrong." That is what they are up against.

Senator Campbell: Perhaps you could give us a summary of the *Carter* defence.

Mr. Murie: This is where an individual appears before the court, and there is an Ontario case, *Clarke*, 2005. He was pulled over on a R.I.D.E./Sobriety Checkpoint with clear signs of impairment — in fact he almost hit the officers at this checkpoint — and given a roadside screening test, failed that, had two readings on a Breathalyzer at 146 and 144. I do not know how big Clarke was, but let us suppose he is a 200-pound man. That is about 12 standard drinks to get a 146, just to give you

Le sénateur Stratton : On pourrait croire que ceux qui mêlent drogues et alcool seraient portés à prendre plus de risques, simplement parce qu'ils mêlent les deux substances.

Le sénateur Campbell : Avant de poser mes questions j'aimerais préciser que j'ai travaillé pendant 32 ans comme policier et coroner. J'ai donc eu l'occasion de constater la dévastation causée par la conduite en état d'ébriété.

Ce que j'aimerais savoir, c'est comment répondre à ceux qui posent ce genre de questions. Savons-nous que l'incidence de l'utilisation de la défense *Carter* et de la défense des deux bières? Est-ce que vous savez si cette défense est souvent invoquée et quelle est son efficacité?

M. Murie : La police provinciale de l'Ontario et la police de Toronto ont fait une enquête dans leur région, et pendant un certain nombre de mois, elles ont surveillé le nombre de causes qu'elles ont porté devant les tribunaux. La défense *Carter* est invoqué beaucoup plus souvent que la défense du dernier verre. La défense du dernier verre est plutôt invoquée dans les cas de décès ou de blessures graves. Même si elle est moins souvent invoquée, elle l'est dans ces circonstances. La police a constaté que dans environ 50 p. 100 des cas, elle n'a pas obtenu gain de cause lorsque la défense *Carter* a été invoquée.

Mme Robertson : Ce pourcentage est probablement plus élevé dans certaines provinces. Nous avons fait un sondage national auprès des procureurs de la Couronne et de la défense sur la question de la conduite avec facultés affaiblies, et nous leur avons posé des questions précises à propos de la preuve contraire. Lorsque cette défense est invoquée, elle est acceptée environ 50 p. 100 du temps. C'est probablement le problème le plus important qui se pose dans le cas de la poursuite de causes de conduite avec facultés affaiblies, après les problèmes constitutionnels.

Nous constatons que la défense du dernier verre est plus courante dans les régions de l'Ouest tandis que la défense *Carter* est très populaire en Ontario et Québec. Nous constatons que la preuve contraire n'est pas vraiment un problème dans la région de l'Atlantique, donc il existe de toute évidence une disparité, mais tout le monde convient que cela nuit à la poursuite de causes de conduite avec facultés affaiblies. L'un des procureurs de la Couronne à qui nous avons parlé a indiqué que cette défense équivaut à dire « Je n'ai pas commis le meurtre, donc les résultats de l'analyse de l'ADN doivent être erronés » C'est donc la sorte de situation à laquelle ils doivent faire face.

Le sénateur Campbell : Vous pourriez peut-être nous résumer la défense *Carter*.

M. Murie : Il s'agit du cas où une personne comparaît devant le tribunal, et il y a un cas en Ontario, l'affaire *Clarke*, qui remonte à 2005. Il a été intercepté lors d'un contrôle routier dans le cadre du programme R.I.D.E parce qu'il manifestait des signes évidents de facultés affaiblies — en fait il a pratiquement frappé les policiers à ce poste de contrôle — et il s'est vu administrer un alcotest qu'il n'a pas passé et un deuxième test a été administré et dans les deux cas les résultats de l'ivressomètre étaient de 146

an idea. These readings were taken probably two hours after the time he stopped drinking.

Thus there was the physical evidence, there was the Breathalyzer evidence, and when it got to court, what happened is that the accused would say, "I only had two drinks that evening." They would bring friends to say: "I was with them all evening, and that is all they had to drink." The defence then introduces a toxicologist who says, "If what the accused is telling you is true," as a qualification to their expert testimony, and say, "given the size of that gentlemen, then their BAC would be well below the .08 BAC." Thus, evidence to the contrary.

There is legitimate evidence to the contrary: Was the Intoxilyzer or the Breathalyzer properly maintained and calibrated? Was the person who took the test on that accused properly certified and trained? All those questions, if the police have not done that part, are legitimate and it should be thrown out as evidence to the contrary; but the way it has taken off with *Carter* is ridiculous. So that is what happens, and in many of these cases the judge says "I do not really believe the accused" but the fact that the accused introduced evidence to the contrary means that the case is simply thrown out.

There is another piece that is important with *Carter* and groups like us and TIRF, who have worked hard over the years to put in rehabilitation treatment and countermeasure programs based on a conviction of impaired driving. Even though we talk about 50 per cent, the number could be higher. Many of these are plea-bargained away. In Ontario, it is routine to get a conviction to a careless driving offence. They lose six points and get a \$1,000 fine but continue to drive, and all those countermeasure programs like treatment and ignition interlock are not used, and then, when they come back into the system, they are treated as a first-time offender. It is wrong.

Senator Campbell: I want your opinion with regard to the marijuana. Do you think it is possible that young people today realize the risk of drinking and driving but, until the DREs started in, thought that there was no real risk of impairment due to, for instance, marijuana? Do you think that is one of the reasons why we see this higher incidence of alcohol impairment versus drug impairment because there was no way of recognizing that in a substantial scientific way?

Ms. Robertson: You mean that they are switching?

Senator Campbell: Right.

et 144. J'ignore quel était le poids de M. Clarke, mais disons qu'il s'agit d'un homme de 200 livres. Pour obtenir un résultat de 146, il faut qu'il ait pris 12 consommations ordinaires, simplement pour vous donner une idée. Ces résultats ont probablement été obtenus deux heures après sa dernière consommation.

Il ya donc la preuve physique, c'est-à-dire la preuve fournie par l'ivressomètre, et lorsque l'accusé a comparu devant le tribunal, il aurait dit, « Je n'ai bu que deux consommations ce soir-là ». Il serait accompagné d'amis qui diraient : « J'ai été avec eux toute la soirée, et c'est tout ce que j'ai bu ». La défense convoque alors un toxicologue qui dit, « Si ce que l'accusé dit est vrai », pour nuancer son témoignage d'expert, et il ajoute, « compte tenu de la taille de ce monsieur, alors son alcoolémie serait nettement inférieure à 0,08 ». Il vient donc de présenter la preuve contraire.

Il existe une preuve contraire légitime : l'ivressomètre était-il correctement entretenu et calibré? La personne qui a administré les tests à l'accusé possédait-elle l'accréditation et la formation appropriée? Toutes ces questions, si la police ne s'est pas occupée de cet aspect-là, sont légitimes et les accusations devraient être rejetées sur la foi de la preuve contraire; mais l'utilisation que l'on a faite de la défense *Carter* est ridicule. C'est donc ce qui se produit, et dans un grand nombre de ces causes, le juge dira « je ne crois pas vraiment l'accusé » mais le fait que l'accusé ait présenté une preuve contraire signifie que les accusations seront simplement rejetées.

Il y a un autre aspect qui est important dans le cas de la défense *Carter* et des groupes comme le nôtre et la FRBR, qui ont travaillé fort au fil des ans pour établir des programmes de mesures de réadaptation et de prévention dans le cadre d'une condamnation pour conduite avec facultés affaiblies. Même si nous parlons d'environ 50 p. 100, le pourcentage pourrait être plus élevé. Un grand nombre de ces causes font l'objet de négociations de plaidoyer. En Ontario, il est courant d'obtenir une condamnation pour conduite imprudente. L'accusé perd six points et reçoit une amende de 1 000 \$, mais continue de conduire, et aucun des programmes de prévention, comme les traitements et les interrupteurs d'allumage n'est utilisé, et ensuite, lorsque ces personnes reviennent dans le système, elles sont traitées comme des délinquants primaires. C'est inacceptable.

Le sénateur Campbell : J'aimerais connaître votre opinion en ce qui concerne la marijuana. Croyez-vous qu'il soit possible que les jeunes aujourd'hui se rendent compte du risque de l'alcool au volant mais pensaient, jusqu'à ce que les programmes ERD soient mis sur pied, qu'il n'y avait pas de risque réel de facultés affaiblies par la marijuana, par exemple? Croyez-vous que c'est l'une des raisons pour lesquelles nous constatons un nombre plus élevé de cas de facultés affaiblies par l'alcool plutôt que par la drogue, parce qu'il n'existait aucun moyen de le reconnaître concrètement sur le plan scientifique?

Mme Robertson : Vous voulez qu'ils remplacent l'un par l'autre?

Le sénateur Campbell : Exact.

Ms. Robertson: There is anecdotal evidence to suggest that they have figured out that we can catch them for alcohol impairment but that drugs are harder to detect.

Senator Campbell: It would be safe to assume that with the DRE program we should see a substantial increase? If the statistics are correct, we should see a substantial increase in the number of people arrested for impairment by marijuana?

Mr. Murie: Not necessarily. If it is properly done and young people become aware that police have that power, what happens is that the incidence of that activity drops, and so then there is this false impression that all of the sudden the courts will be overwhelmed with drugs and driving charges. That will not happen.

Senator Campbell: I was not suggesting that. I was suggesting that there will be a rise once the recognition is there.

Mr. Murie: In all these things there is a small blip on the enforcement piece to get the message out there and, you are right, there is then a significant drop.

Ms. Robertson: As many of them are using alcohol and drugs, the prosecution will be for the alcohol charge because it is a lot easier than doing the drugs analyses.

Senator Campbell: In my experience, if you find cocaine and/or heroin, and/or almost any other drug, invariably you will find alcohol in the mix.

Senator Cowan: Senator Stratton and Senator Campbell have covered the points that I wanted to raise.

It strikes me that because of the work that your organizations and others have done to raise public awareness of the dangers of drinking and driving, people are more aware and more cautious than they once were. However, part of the puzzle with respect to drugs and driving is exactly that prolonged education part. I am not discounting the enforcement part, but we should not lose sight of the public education role.

I would like your comments in terms of support from governments. This is not just a federal government issue; all levels of government have a responsibility, and as well perhaps the private companies who are manufacturing at least the prescription drugs and over-the-counter medications that are contributing causes to some of these offences. Are you getting the response that you would like to get from those sectors of our society in support of the public education and public awareness component of this problem, leaving aside the enforcement part?

Mme Robertson : Il existe des preuves empiriques qui semblent indiquer qu'ils savent maintenant que nous pouvons les attraper pour conduite avec facultés affaiblies par l'alcool mais que la présence de drogues est plus difficile à détecter.

Le sénateur Campbell : On peut donc partir du principe que grâce au programme ERD, nous constaterons une augmentation importante? Si les chiffres sont exacts, nous devrions constater une augmentation importante du nombre de personnes arrêtées pour conduite avec facultés affaiblies par la marijuana?

M. Murie : Pas nécessairement. Si cela est fait correctement et si les jeunes se rendent compte que la police possède ce pouvoir, alors la fréquence de cette activité diminuera et on aura ensuite la fausse impression que soudainement les tribunaux seront submergés d'accusations de conduite avec facultés affaiblies par la drogue. Ce n'est pas ce qui se produira.

Le sénateur Campbell : Ce n'est pas ce que je voulais dire. Je voulais dire qu'il y aura une augmentation une fois que la reconnaissance existera.

M. Murie : Dans ce genre de situations, on constate une légère hausse temporaire en ce qui concerne le volet de l'application de la loi pour transmettre le message et, vous avez raison, il y a alors une baisse importante.

Mme Robertson : Comme un grand nombre d'entre eux consomment de l'alcool et des drogues, la Couronne portera une accusation de conduite avec facultés affaiblies par l'alcool parce que cela est beaucoup plus facile que de faire des analyses de dépistage de drogues.

Le sénateur Campbell : D'après mon expérience, si vous constatez la présence de cocaïne ou d'héroïne, ou de pratiquement n'importe quelle autre drogue, invariablement vous constaterez également la présence d'alcool.

Le sénateur Cowan : Le sénateur Stratton et le sénateur Campbell ont abordé les points que je voulais soulever.

Je trouve qu'en raison du travail accompli entre autres par les organisations que vous représentez, pour sensibiliser le public aux dangers de l'alcool au volant, les gens sont de plus en plus conscients et plus prudents que par le passé. Cependant, un élément important concernant la drogue au volant, c'est précisément la sensibilisation. Je ne suis pas en train de minimiser l'importance de l'application de la loi, mais nous ne devrions pas perdre de vue l'importance de la sensibilisation du public.

J'aimerais connaître vos commentaires concernant l'appui des gouvernements. Il ne s'agit pas uniquement d'une question qui intéresse le gouvernement fédéral; tous les paliers de gouvernement ont une responsabilité, de même peut-être que les entreprises privées qui fabriquent du moins les médicaments d'ordonnance et les médicaments en vente libre qui contribuent à certaines de ces infractions. Obtenez-vous la réaction que vous aimeriez de ces secteurs de notre société pour appuyer le rôle de sensibilisation et de conscientisation du public, en laissant de côté l'aspect qui se rattache à l'application de la loi?

Ms. Robertson: Obviously, we have interest at the federal government level because we are seeing important pieces of legislation move forward. Also, among the Canadian Council of Motor Transport Administrators, drug-driving is also an important issue. We are seeing provincial governments take an interest in the issue. Some jurisdictions are moving forward with much broader traffic safety campaigns. Certainly, organizations such as ours and others have promoted the message that drug-driving is an important issue for Canadians.

From pharmaceutical companies, we have seen a little less support and interest. It has been difficult to get them to come to the table. This is something we pursued a few years ago and obviously there is some hesitancy there to recognize the problems. More needs to be done in that area. However, we need continued and sustained efforts in terms of education and making people aware that drug-driving is dangerous and something we should not be doing, and getting that message out there.

Mr. Murie: I would comment and relate it back to Bill C-2 that, as you are aware, this is the fourth time a bill of this nature has been before the federal Parliament. A lot of information on public awareness has been on hold because one of the key pieces to that is that if you do this, here are the ramifications of what might happen. Not having that piece there to include has groups such as ourselves and provincial governments waiting for the federal legislation so that we can enshrine this in our awareness programs. The police are a very important aspect of that public awareness.

When we go out to the public and speak with young people, most of the time police are part of the presentations. There is a victim perspective and an enforcement perspective, and it is very effective. As you can see, without the enforcement piece there on drugs, it is difficult to do that type of presentation.

Senator Cowan: At the end of your submission, Ms. Robertson, you say that consideration must be given to how provincial sanctions currently in place for alcohol-impaired driving will be applied to drug-driving offenders. What were you driving at?

Ms. Robertson: Most jurisdictions have ignition interlock programs that, upon conviction for an impaired-driving offence, you must have an interlock. An interlock does not do anything for drug-driving, so would drug-driving offenders also be required to

Mme Robertson : De toute évidence, nous nous intéressons à ce qui se fait au niveau fédéral compte tenu des importantes mesures législatives qui sont proposées. Par ailleurs, le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé considère que la drogue au volant est également une question importante. Nous constatons que les gouvernements provinciaux s'intéressent à la question. Certaines provinces mettent en place des campagnes de sécurité routière plus générales. Il ne fait aucun doute que des organisations comme la nôtre et d'autres groupes ont répandu le message selon lequel la drogue au volant est un important problème aux yeux des Canadiens.

Les compagnies pharmaceutiques ont manifesté peu d'appui et d'intérêt. Il a été difficile de les rallier à notre cause. C'est une initiative que nous avons prise il y a quelques années et de toute évidence elles hésitent à reconnaître l'existence de problèmes. Il faut en faire plus dans ce domaine. Cependant, nous avons besoin des efforts soutenus et continus en matière de sensibilisation pour faire comprendre à la population que la drogue au volant est dangereuse et est un comportement qu'il faut éviter, et nous travaillons à répandre ce message.

M. Murie : J'aimerais faire un commentaire qui se rapporte au projet de loi C-2 c'est-à-dire, comme vous le savez, c'est la quatrième fois qu'un projet de loi de ce genre est présenté au Parlement fédéral. Nous avons dû mettre en veilleuse une bonne partie de l'information à communiquer dans le cadre de nos campagnes de sensibilisation du public, étant donné que l'un des éléments clés, c'est que si vous faites telle ou telle chose, en voici les ramifications possibles. Comme nous n'avons pas cet élément d'information, des groupes comme le nôtre et les gouvernements provinciaux attendent l'option de la loi fédérale pour pouvoir incorporer cet élément dans nos programmes de sensibilisation. La police joue un rôle très important dans le cadre de cette sensibilisation du public.

Lorsque nous prenons la parole devant des jeunes, la plupart du temps, la police participe aux présentations. On présente le point de vue de la victime et le point de vue de ceux qui sont chargés d'appliquer la loi, et c'est très efficace. Comme vous pouvez le constater, il est difficile de faire ce genre de présentation sans présenter l'aspect qui se rattache à l'application de la loi, en ce qui concerne les drogues.

Le sénateur Cowan : À la fin de votre mémoire, madame Robertson, vous dites qu'il faut envisager la façon dont les sanctions provinciales en vigueur à l'heure actuelle pour la conduite avec facultés affaiblies par l'alcool s'appliqueront aux contrevenants qui conduisent sous l'emprise de la drogue. Où vouliez-vous en venir?

Mme Robertson : La plupart des provinces ont mis sur pied des programmes d'interrupteurs d'allumage qui sont obligatoires pour toute personne reconnue coupable de conduite avec facultés affaiblies. Un interrupteur d'allumage n'est d'aucune

get an interlock, even though it would not prevent them from driving while impaired? Those are the types of issues.

Senator Di Nino: My questions are related to the prescription drugs issue. We had Sergeant Martin from the RCMP training area and Mr. Prokopanko from the Canadian Society of Forensic Sciences. There has been some concern expressed that prescription drugs potentially should be looked at differently.

Before I ask my question, I want us to remind ourselves that Sergeant Martin explained the 12-step procedure to identifying potentially impaired drivers. In effect, the use of either the Breathalyzer or the DRE would only come after an officer who has been well trained — and he spoke about this training — has identified impairment, so they covered the question that maybe he is not impaired. The DRE process really starts when an officer is convinced that impairment exists.

I would like your comments on the concern that some people have expressed about treating prescription drugs in the same way as illicit drugs.

Ms. Robertson: I do not know if I have an answer for you on that point.

Senator Di Nino: Do you think that is the case?

Ms. Robertson: We need to keep in mind that prescription drugs are legally prescribed by a doctor. The issue is that people do not necessarily follow the directions of the prescribing physician. Maybe that is an area for concern, but I do not know if we should be treating them in the same fashion for that reason. I do not have an answer for you.

Senator Di Nino: As a follow-up to my question to you, would you not think that impairment is impairment, whether it is by one means or the other? That is the issue with which we are dealing here.

Ms. Robertson: I am not saying that people who take prescription drugs should not be sanctioned if they are driving while impaired. More education would be required on the part of doctors, in terms of articulating what the parameters are for taking those prescription drugs. With some over-the-counter medications we have seen better labelling, recommending that people not drive.

I do not have an answer for that question.

Mr. Murie: That goes to the education piece. A lot of times the medical doctor or family doctor prescribing these medications has a history of the patient so he or she might know the patient has a problem with alcohol or might be a constant prescription drug user, and at that time it is important, as Ms. Robertson said, to

efficacité dans les cas de conduite avec facultés affaiblies par la drogue. Faudrait-il alors obliger les personnes reconnues coupables de conduite avec facultés affaiblies par la drogue de se procurer un interrupteur d'allumage, même si ce dispositif ne les empêche pas de conduire avec des facultés affaiblies? C'est le genre de question que l'on se pose.

Le sénateur Di Nino : Mes questions portent sur la question des médicaments d'ordonnance. Nous avons entendu le témoignage du sergent Martin, du service de formation de la GRC, et de M. Prokopanko, de la Société canadienne des sciences judiciaires. Certains ont exprimé la préoccupation selon laquelle les médicaments d'ordonnance devraient faire l'objet d'un traitement différent.

Avant de poser ma question, je tiens à nous rappeler que le sergent Martin nous a expliqué la procédure en douze étapes qui permet d'identifier les conducteurs qui pourraient conduire avec des facultés affaiblies. En effet, l'administration de l'alcooltest ou l'évaluation ERD n'auront lieu qu'une fois qu'un agent qui a été correctement formé — et il a parlé de la formation en question — a déterminé qu'il y a facultés affaiblies, donc il s'est assuré de la chose. Le processus ERD ne commence vraiment qu'au moment où un agent est convaincu que le suspect présente des signes de facultés affaiblies.

D'aucuns s'inquiètent qu'on puisse traiter les médicaments sur ordonnance de la même façon que les drogues illicites. Qu'en pensez-vous?

Mme Robertson : Je ne sais pas si j'ai une réponse pour l'instant.

Le sénateur Di Nino : Pensez-vous que c'est possible?

Mme Robertson : Il faut bien dire que les médicaments délivrés sur ordonnance le sont légalement par un médecin. En fait, le problème est que les gens ne respectent pas nécessairement les prescriptions du médecin. C'est sans doute inquiétant mais je ne sais pas s'il faudrait que les deux catégories soient traitées de la même façon à cause de cela. Je ne peux pas vous répondre.

Le sénateur Di Nino : Un complément d'information. Ne pensez-vous pas que lorsque les facultés sont affaiblies, elles le sont de toute façon quelle que soit la cause? C'est de cela qu'il s'agit ici, n'est-ce pas?

Mme Robertson : Je ne dis pas que les gens qui prennent des médicaments délivrés sur ordonnance ne devraient pas être sanctionnés s'ils prennent le volant avec des facultés affaiblies. Il faudrait que les médecins soient plus vigilants quant aux renseignements qu'ils donnent à leurs patients qui prennent des médicaments sur ordonnance. Nous avons constaté que des médicaments en vente libre portent un étiquetage plus adéquat qui recommande à ceux qui les prennent de ne pas conduire.

Je n'ai pas de réponse à votre question.

M. Murie : À propos de l'œuvre éducative auprès des patients : très souvent, le médecin ou le médecin de famille qui prescrit ces médicaments connaît les antécédents de son patient. Il peut savoir que le patient a un problème d'alcoolisme ou consomme des médicaments sur ordonnance en permanence et à ce moment-là,

step up the warning, that “You know this could be a potential Criminal Code offence of impaired driving if you put yourself in that situation.” Again, a lot of information could go a long way in helping this issue.

You must remember that when one is picked up for either alcohol or drugs impairment, most of the observations are not done at sobriety checkpoints. Seventy per cent of people charged with impaired driving are picked up at random police stops, and they are showing gross signs of impairment in their driving. Whether that is due to the ingestion of prescription drugs, illicit drugs, alcohol, or potentially a combination of all three, each of those will be dealt with on an individual basis at that point in time.

Senator Di Nino: Bill C-2, in effect, gives the police and the peace officers the authority now to demand a drug test. Today, drug tests are conducted only if the person being interviewed voluntarily agrees to one. Thus Bill C-2, in effect, will give authority to the police to demand a drug test, whether voluntary or otherwise.

Do you think that is an appropriate provision that should be in the legislation?

Mr. Murie: Absolutely. I will explain why. As I said earlier, even before the police officer has picked up the person, he or she has shown gross signs of impairment on the road. They have then been given a roadside test for alcohol, and if alcohol is not the cause of impairment, the police can proceed with a DRE at that point. Then they walk through the 12 steps of the drug recognition evaluation, and only with positive results of that 12-step test do the police ask for a sample.

It is very different from the situation you are raising, where the police officer says: “Give me a drug test.” There are a number of things that happen before that drug test is requested by the police officer. It is not a random type of testing by the police officer. I think the right precautions are there for drugs, just as we put the right precautions there for alcohol: the officer has to have a reasonable suspicion before they move to the approved screening device. Even when the police have those two elements, they move to an approved instrument.

I think what we have done with the DRE and drugs and driving is very similar to what has been an acceptable practice for alcohol.

Ms. Robertson: I agree with Mr. Murie. We do see an escalating standard, so there are certainly grounds for proceeding and finally getting to the point where the police test bodily fluids. We have had a number of indicators before we get to the point where we are making that demand, so I think it is reasonable.

comme l’a dit Mme Robertson, il importe de mettre l’accent sur l’avertissement suivant : « Vous savez que vous pourriez être inculpé de conduite avec facultés affaiblies en vertu du Code criminel si vous vous mettez dans une telle situation. » Il faut le redire, une information accrue pourrait aider grandement en l’occurrence.

Il faut se rappeler que quand quelqu’un est arrêté en raison de facultés affaiblies après consommation d’alcool ou de drogues, la plupart des caractéristiques observées ne le sont pas à des barrages de contrôle de la sobriété. Soixante-dix pour cent de ceux qui sont déclarés coupables de conduite avec facultés affaiblies sont repérés lorsque la police arrête des voitures au hasard, les chauffeurs présentant des signes manifestes d’ébriété dans leur façon de conduire. À ce moment-là, chaque cas est traité individuellement, que le comportement résulte de l’absorption de médicaments sur ordonnance, de drogues illicites, d’alcool ou peut-être une combinaison des trois.

Le sénateur Di Nino : Le projet de loi C-2, en effet, donne à la police et aux agents de la paix le pouvoir d’exiger désormais des tests de dépistage des drogues. En ce moment, ces tests ne sont faits que si la personne arrêtée accepte volontairement de s’y soumettre. Le projet de loi C-2 donnera effectivement le pouvoir à la police d’exiger un tel test, même si l’intéressé ne s’y soumet pas de plein gré.

Pensez-vous que c’est judicieux d’inclure une telle disposition dans la loi?

M. Murie : Absolument, je vais vous expliquer pourquoi. Comme je l’ai dit tout à l’heure, avant que l’agent de police n’ait arrêté la personne en question, il a constaté qu’elle présentait des signes manifestes de conduite avec facultés affaiblies. La personne subit donc un alcootest routier et si l’alcool n’est pas la cause des facultés affaiblies, la police peut alors procéder à un ERD. Il s’agit d’une évaluation en 12 étapes de reconnaissance de la présence de drogues, et c’est seulement si le résultat de ce test en 12 étapes est positif que la police demande un échantillon.

Les circonstances sont donc très différentes de la situation que vous décrivez, où l’agent de police dit : « Soumettez-vous à un test de dépistage des drogues. » Ainsi, avant que l’agent de police n’exige un tel test, certaines étapes devront être franchies. Cela n’est pas fait au hasard par l’agent de police. Je pense que les précautions qui s’imposent sont prévues dans le cas des drogues, tout comme nous avons prévu les précautions qui s’imposent dans le cas de l’alcool : il faut que l’agent de police ait un soupçon raisonnable avant d’utiliser le dispositif de dépistage approuvé. Même quand l’agent de police a en main ces deux éléments, il lui faut avoir recours à un instrument approuvé.

À mon avis, ce que nous avons fait pour l’ERD et la conduite avec facultés affaiblies par les drogues est très semblable à ce qui est considéré comme une pratique acceptable pour l’alcool.

Mme Robertson : Je suis d’accord avec M. Murie. Nous constatons que la norme est plus exigeante, et cela nous incite à aller de l’avant pour en arriver au point où la police prend des échantillons de fluides de l’organisme. Il y a certaines étapes à franchir avant d’en arriver au point où nous exigeons ces tests, si bien que je pense que c’est raisonnable.

The Chair: I would like to come back to Senator Di Nino's earlier question about impairment. The discussion this morning with the example of cocaine brought to mind testimony from a couple of interesting witnesses yesterday, and also the problem that has been agreed on by many people, that we have so much less information about threshold levels at which impairment can realistically be assumed to occur for substances other than alcohol, the number of which just grows and grows.

We had a criminologist before us yesterday who said basically that what we should be focusing on is not the consumption of illicit or licit substances, it is impairment; that they are two different issues. Listening to you this morning, I found myself thinking again: Realistically, should we not be focusing more on a more accurate determination of impairment rather than whether someone has a miniscule blood level of cocaine, when we do not even know if cocaine, in fact, impairs? Could you comment on that?

Ms. Robertson: We certainly need a lot more research evidence in terms of impairment. As I said, there are a number of reasons why we do not have that information. We have decades of research on alcohol. Alcohol is a consistent drug in that it is absorbed and eliminated and there are certain measurable parameters, whereas for drugs, we really do not have that information at all. Therefore, making any type of determination with regard to impairment can be challenging. I wholeheartedly agree that we need much more evidence with regard to impairment due to drugs and what those levels of impairment are. However, in terms of the technology and the testing procedures, we are not there yet.

The Chair: The argument was that one can be impaired by a host of things, not just consumption of drugs: fatigue, stress, you name it. Stress is probably stretching it a little. If someone is a menace on the roads, is it not perhaps more logical and more feasible to spend your time focusing on how to determine whether, at that moment, someone was in fact impaired in some way when they were driving, rather than building endless data banks of data that we do not yet have, and rather than endlessly proliferating numbers of legal and illegal drugs? Do you see what I am getting at?

Ms. Robertson: Yes.

Mr. Murie: During the observation at the roadside, there are a number of steps that a police officer goes through to observe that impairment on many different levels. It is fine to drink alcohol, but when you drink alcohol at a level that puts others at risk, that is impairment, and that is a Criminal Code offence. That is what we need to focus on: When you use a drug or alcohol, or a combination thereof, are you putting others at risk? We know

La présidente : Je voudrais revenir à la question du sénateur Di Nino sur les facultés affaiblies. Ce matin on a donné l'exemple de la cocaïne qui a rappelé certains témoignages intéressants entendus hier. Cela a également évoqué le problème reconnu par bien des gens, à savoir que nous avons beaucoup moins de renseignements concernant les seuils où l'on peut de façon réaliste présumer que les facultés sont affaiblies dans le cas de l'absorption de substances autres que l'alcool, substances dont le nombre ne cesse de croître.

Hier, nous avons entendu le témoignage d'un criminologue qui a dit que l'attention devrait se porter moins sur la consommation de substances illicites ou licites, mais sur l'affaiblissement des facultés. Ce sont là deux choses différentes. À vous écouter, je constate que je reviens à ma propre réflexion : de façon réaliste, ne devrions-nous pas nous concentrer sur la détermination de plus en plus fiable de l'affaiblissement des facultés plutôt que sur le constat d'un niveau sanguin minuscule de cocaïne, alors que nous ne savons même pas si la cocaïne, en fait, affaiblit les facultés? Qu'en pensez-vous?

Mme Robertson : Assurément, il nous faut beaucoup plus de preuves vérifiées en ce qui concerne les facultés affaiblies. Comme je l'ai dit, diverses raisons expliquent que nous n'ayons pas ces renseignements. Nous avons des dizaines d'années de recherche sur l'alcool. L'alcool est une drogue stable, car il est absorbé et éliminé et on peut lui appliquer certains paramètres mesurables, tandis que pour les drogues, nous n'avons pas vraiment le même type de renseignements. Par conséquent, toute affirmation concernant les facultés affaiblies comporte des défis. Je suis de tout cœur avec vous pour dire qu'il nous faut plus de preuves à l'appui quant à l'affaiblissement des facultés en raison de la consommation de drogues et quant au niveau de cet affaiblissement. Toutefois, la technologie et les procédures de dépistage actuelles à cet égard ne sont pas encore au point.

La présidente : On a argué que quelqu'un pouvait voir ses facultés s'affaiblir pour toute une gamme de raisons, non seulement la consommation de drogues : la fatigue, le stress, que sais-je encore. C'est peut-être un peu exagéré d'inclure le stress dans ces causes. Si quelqu'un est un danger public sur les routes, ne serait-il pas plus logique et plus facile à déterminer de passer du temps à mesurer si, à un moment précis, quelqu'un en fait conduisait avec des facultés affaiblies, plutôt que d'édifier d'énormes banques de données avec des données que nous ne possédons pas encore et plutôt que de multiplier sans fin le nombre des drogues licites et illicites? Comprenez-vous mon point de vue?

Mme Robertson : Oui.

M. Murie : Pendant que l'agent de police fait ses observations sur la route, il doit procéder à un certain nombre d'étapes pour déterminer d'éventuelles facultés affaiblies à divers niveaux. On peut très bien consommer de l'alcool mais quand cela est en quantité telle que cela met la vie d'autrui en péril, c'est considéré comme conduire avec facultés affaiblies et c'est une infraction en vertu du Code criminel. Voici où il faut concentrer l'attention :

that alcohol accounts for about 40 per cent of the fatality rate, and we do not even have the drug numbers for that.

You are right: there are other contributors in addition to alcohol and drugs. The person could be fatigued or talking on their cell phone. However, if you just focus on alcohol and drugs, the 50 per cent figure is not an unreasonable percentage of the almost 3,000 fatalities we have on our roads that are related to that, and I think it merits a Criminal Code offence and I think it merits that attention.

The Chair: I understand. I was not, in fact, disputing the current system with relation to alcohol, because it has been so widely tested. Chemically, what we are looking for is a single substance. The evidence has been accumulated over decades. We are dealing with a known quantity there. It is all the rest that is not known.

Do you remember, Mr. Murie, when you caught me aback by stopping before you got to the end of your brief and I was so flustered?

Mr. Murie: Yes.

The Chair: I was flustered because on page 10 you recommend two additional changes to the current statutory presumptions and framework for demanding samples. I will not walk through them all; everyone has the brief.

I was not clear on whether, in your brief, you are recommending that we amend this bill or whether you are saying that these are changes that should be made at some future date, probably sooner rather than later.

Mr. Murie: I think it is important that Bill C-2 pass without any further amendments right now. The federal justice committee is also looking at another review of impaired driving.

The Chair: You mean the House of Commons committee?

Mr. Murie: In the House of Commons. I presented there last week. There will be a number of stakeholder-type opportunities to get together. Though those two amendments that we originally presented to the House of Commons Justice Committee are important, I think at some point in time we can pick those things up, especially the taking of the sample by other than medical doctors, will play itself out as Bill C-2 is implemented and we see various things that we need to improve upon as time goes on.

The Chair: Finally, your frustration with the *Carter* defence in particular is clear and, heaven knows, understandable. However, under this bill, is it not at least conceivable that the pendulum has gone as far in the other direction in that the only defence you as the accused can offer depends on your ability to prove a malfunction of the equipment? Without going all the way back to *Carter*, where I, unsupported, can claim, "No, no, I did not do any of it," and all other evidence is thrown out, would you think

quand vous consommez une drogue ou de l'alcool, ou une combinaison des deux, mettez-vous la vie d'autrui en péril? Nous savons que l'alcool est la cause de 40 p. 100 des accidents mortels et nous n'avons pas de chiffres à cet égard pour les drogues.

Vous avez raison : il y a d'autres facteurs qui contribuent à créer un danger, outre l'alcool et les drogues. Le conducteur peut être fatigué ou en train de parler au cellulaire. Cependant, si on ne retient que l'alcool et les drogues, il n'est pas exagéré de dire que ces deux facteurs sont responsables de près de 3 000 accidents mortels sur nos routes, et je pense que cela justifie qu'une infraction figure dans le Code criminel et qu'on s'y attarde.

La présidente : Je comprends. En fait, je ne contestais pas le régime actuel qui porte sur l'alcool, car il a largement fait ses preuves. Sur le plan chimique, ce que vous tentez de déterminer est une substance unique. Depuis des dizaines d'années, nous avons réuni des preuves. Nous sommes ici en présence d'une quantité connue. C'est tout le reste qui est inconnu.

Monsieur Murie, vous souvenez-vous que vous m'avez interloquée avant de finir votre exposé et que j'étais très désemparée?

M. Murie : Oui.

La présidente : J'étais désemparée, car à la page 6 vous recommandez deux changements supplémentaires aux présomptions et au cadre législatif qui régissent le droit d'exiger des échantillons. Je ne vais pas en parler dans tous les détails, car tout le monde a le mémoire entre les mains.

À la lecture de votre mémoire, je n'ai pas compris si vous recommandiez que nous amendions ce projet de loi ou si vous dites que ces changements doivent être envisagés plus tard, plutôt tôt que tard.

M. Murie : Je pense qu'il est important que le projet de loi C-2 soit adopté sans amendement pour l'instant. Le comité fédéral de la justice se penche également sur un autre examen de la conduite avec facultés affaiblies.

La présidente : Vous parlez du comité de la Chambre des communes?

M. Murie : Oui. Je suis allé témoigner devant le comité la semaine dernière. Ce sera l'occasion pour certains intéressés de se réunir. Il est vrai que ces deux amendements que nous avons présentés au comité de la justice de la Chambre des communes au départ sont importants; nous pourrions y revenir à l'avenir et examiner les conséquences d'une prise d'échantillons par d'autres techniciens que des médecins au fur et à mesure que le projet de loi C-2 sera appliqué et que nous pourrions constater ce qui s'impose comme améliorations.

La présidente : Enfin, je constate que la défense *Carter* vous irrite en particulier et c'est très clair comme c'est tout à fait compréhensible. Toutefois, en vertu des dispositions du projet de loi, peut-on imaginer que les choses sont allées trop loin, car la seule défense à la disposition d'un accusé est sa réussite à prouver que l'équipement utilisé était défectueux? Sans revenir sur tous les détails de l'affaire *Carter*, qui permet de dire, sans preuve à l'appui : « Non, non, je n'ai rien fait de tel », cela annihilant

it feasible to have a middle ground that would allow accused persons to bring other relevant, provable evidence in their defence?

Mr. Murie: I would say no.

The Chair: Why not?

Mr. Murie: The original *Carter* case was related to a blood sample that was not labelled properly. That is evidence to the contrary. That is legitimate. That is like the *Breathalyzer* not being calibrated right or the police officer not being properly trained. Those abilities to bring evidence to the contrary will still exist, going forward.

You must remember that the person who is using *Carter* has shown clear signs of intoxication at the roadside, so the officer had a reasonable suspicion to ask for a roadside test. They failed the roadside test. They failed two evidenciary tests. All of that is sophisticated equipment. If all of that is true and properly done then, as in every other democratic country, you will probably be found guilty of impaired driving. That is why the offence is in the Criminal Code. That was the original intent of Parliament. There does not need to be a halfway point in that.

The Chair: You did not actually answer my question, but you did make your position clear.

Senator Campbell: Would you agree that we know so much about the effects of alcohol because it is legal? We can buy it. We have been able to study it for years. We do not have that capability with the other drugs. I am not getting into drug legalization here, but we do not have that capability. The offence was possession of the drug, not the impairment that may be caused by it. Would you agree that that is sort of where we are here because of the incidents? Also, there is the fact that all drugs are metabolized differently by our bodies, and we know with alcohol that you will get rid of 0.015 an hour, no matter who you are. My question is, should we be putting more money into the scientific study of, for instance, levels of THC, marijuana or levels of cocaine and the legal derivatives that we use medicinally? Should we be putting money into that so that we can actually determine levels of impairment, or is it simply enough that, through the DRE process, we can recognize impairment?

Ms. Robertson: I would agree that we definitely need more research in terms of impairment with the drugs. Part of the reason for that weakness is that the technologies are not there, and there is a lot of poly-drug use. I would certainly agree that we need more research in quantifying what drugs and how much impairment, but I think the DRE program already provides us with good indications of impairment.

toutes les autres preuves, ne pensez-vous pas qu'il serait bon de trouver un juste milieu permettant à l'accusé de présenter d'autres preuves pertinentes et vérifiables à sa décharge?

M. Murie : Je dirais que non.

La présidente : Et pourquoi?

M. Murie : L'affaire *Carter* au départ portait sur un échantillon de sang qui n'avait pas été étiqueté correctement. C'est une preuve contraire. C'est légitime. C'est comme si l'analyseur d'haleine n'avait pas été calibré correctement ou si l'agent de police n'avait pas été formé comme il se doit. À l'avenir, la possibilité de présenter des preuves contraires existera toujours.

Il faut savoir que la personne qui invoquerait l'affaire *Carter* est une personne qui a présenté des signes manifestes d'ébriété, sur la route, de sorte que l'agent de police avait un soupçon raisonnable d'administrer l'alcootest routier. Ce dernier se révélant positif, les deux autres tests se révèlent probants. Tout cela est administré avec un matériel sophistiqué. Si donc tout cela est vrai et administré comme il se doit, la personne, comme dans n'importe quel autre pays démocratique, sera sans doute déclarée coupable de conduite avec facultés affaiblies. Voilà pourquoi l'infraction est inscrite au Code criminel. C'était l'intention du Parlement au départ. Il n'y a pas de demi-mesure en l'occurrence.

La présidente : Vous n'avez pas vraiment répondu à ma question mais vous avez certainement exprimé clairement votre point de vue.

Le sénateur Campbell : Si nous avons tant de renseignements sur les effets de l'alcool, c'est parce que c'est une substance licite, n'en convenez-vous pas? Nous pouvons l'acheter. Nous avons pu l'étudier pendant des années. Ce n'est pas le cas des autres drogues. Je ne préconise pas ici qu'on légalise les drogues mais il n'en demeure pas moins que nous n'avons pas les mêmes possibilités quant à elles. L'infraction est la possession de la drogue et non pas les facultés affaiblies en raison de sa consommation. Reconnaissez-vous que nous en sommes là aujourd'hui? En outre, il y a le fait que toutes les drogues ne se métabolisent pas de la même façon dans notre organisme et que nous savons que l'alcool peut être évacué chez n'importe quel sujet à un rythme de 0,015 à l'heure. Voici ma question : devrions-nous financer plus d'études scientifiques sur, par exemple, les niveaux de THC, de marijuana ou de cocaïne ou sur les dérivés licites utilisés en médecine? Devrions-nous consacrer de l'argent à ces études afin de pouvoir déterminer précisément le niveau d'affaiblissement des facultés ou est-il suffisant de pouvoir reconnaître l'affaiblissement des facultés grâce à l'ERD?

Mme Robertson : Je reconnais qu'il faut absolument que nous fassions plus de recherches dans le domaine des facultés affaiblies par la drogue. Cette faiblesse est en partie attribuable au fait que les technologies n'existent pas, et il y a beaucoup de polytoxicomanie. Il ne fait aucun doute que nous avons besoin de faire plus de recherches pour quantifier les drogues en question et le niveau d'affaiblissement des facultés, mais je pense que le programme d'ERD nous permet déjà de bien connaître l'affaiblissement.

Mr. Murie: I would support something Ms. Robertson said earlier. Money needs to go into the testing at the coroner stage. If there is a dead driver from a traffic crash, then we need to test to know if it is alcohol, drugs or poly use.

Senator Campbell: We do that.

Ms. Robertson: We do not do it consistently. Testing rates among fatally injured drivers for drugs are very low; as low as 20 per cent, in some jurisdictions.

Senator Campbell: In British Columbia, as a matter of course, we run a full drug screen.

Ms. Robertson: That is not done in all jurisdictions.

Senator Campbell: That surprises me.

Ms. Robertson: It is a function related with what type of crash has taken place. It surprises us too, but we work with most of the coroners' offices and generally, if they do not have cause to test for drugs, they do not.

Mr. Murie: In some jurisdictions, if there is not a bag of cocaine sitting on a person's lap, they are not tested for drugs. We have been able to make progress with alcohol because we have the numbers and the proof. We know what percentage they make of the traffic crashes, deaths and injuries, so we can recommend good policy, good counter-measures and good legislation.

The DRE part of this is really good evidence to get a guilty plea in a criminal justice system, but it does not help much on the research or what we can do to lower those numbers in the future. I think you need to have both.

Senator Oliver: The Chair asked you a question about Bill C-2 and the *Carter* defence, Mr. Murie, and you gave a response. At the end of your response, the Chair said that you did not answer her question. I have looked at your brief, and your brief says on page 9 that:

Bill C-2 will significantly narrow the *Carter* and last-drink defences, and help ensure that the 0.08 per cent offence is enforced and prosecuted as Parliament originally intended.

On the next line, you say:

The proposed amendments would also bring Canada's 0.08 per cent offence into line with the law in comparable democracies.

Does that not state your position, and is that not the answer you tried to give to the chair?

Mr. Murie: Yes.

The Chair: In fairness, I did say he had made his position very clear, and I was grateful for that because that is useful information.

M. Murie : J'appuierais quelque chose que Mme Robertson a dit tantôt. Il faut affecter des fonds aux tests à l'étape du coroner. Lorsqu'un conducteur décède d'un accident de la route, il faut savoir s'il s'agit d'alcool, de drogue ou de polytoxicomanie.

Le sénateur Campbell : Nous le faisons.

Mme Robertson : Nous ne le faisons pas tout le temps. Les taux d'échantillonnage parmi les conducteurs blessés mortellement sont très bas; à peine 20 p. 100 dans certaines administrations.

Le sénateur Campbell : En Colombie-Britannique, nous effectuons des tests de dépistage de drogue systématiquement.

Mme Robertson : Ce n'est pas le cas de toutes les administrations.

Le sénateur Campbell : Je trouve cela surprenant.

Mme Robertson : Tout dépend du genre de collision. Cela nous surprend également mais nous travaillons de concert avec la plupart des bureaux du coroner et, en général, s'ils n'ont aucune raison de faire ce genre de tests, ils ne le font pas.

M. Murie : Dans certaines administrations, s'il n'y a pas un sac de cocaïne sur les genoux de la personne, aucune analyse n'est faite. Nous avons pu faire du chemin avec l'alcool parce que nous avons des données et la preuve. Nous connaissons quel pourcentage cela représente de collisions où il y a des morts et des blessures, donc nous pouvons recommander de bonnes politiques, des mesures préventives et de bonnes mesures législatives.

Le volet ERD vous fournit une excellente preuve dans la recherche d'un plaidoyer de culpabilité dans le système judiciaire, mais cela ne nous aide pas beaucoup dans le domaine de la recherche, ni dans nos tentatives de réduire ces chiffres dans l'avenir. Je crois qu'il faut avoir les deux.

Le sénateur Oliver : La présidente vous a posé une question sur le projet de loi C-2 et la défense Carter, monsieur Murie, et vous avez répondu. À la fin de votre réponse, la présidente a dit que vous n'aviez pas répondu à sa question. J'ai regardé votre mémoire, et le mémoire dit ceci à la page 6 :

Le projet de loi C-2 limitera considérablement la portée des défenses « *Carter* » et « *dernier verre* ». Par conséquent, l'application de la loi et les poursuites des cas de conduite avec une alcoolémie de 0,08 p. 100 coïncideront davantage avec les intentions initiales du Parlement.

À la ligne suivante vous dites :

Les modifications proposées permettraient également d'aligner la loi du Canada concernant la conduite avec une alcoolémie de 0,08 p. 100 avec les lois en vigueur dans des démocraties semblables.

N'est-ce pas votre position, et n'est-ce pas la réponse que vous avez tenté de fournir à la présidente?

M. Murie : Oui.

La présidente : En toute franchise, je dis que sa position était très claire, et je lui en étais reconnaissante parce que ce sont des renseignements utiles.

Senator Oliver: I heard you say that he had not answered your question.

The Chair: I went on to say that he had made his position very clear.

Senator Oliver: Anyway, the answer to the question is that Bill C-2 does go a long way, and you would like to see it passed?

Mr. Murie: Absolutely.

Senator Oliver: And you agree with the language in the letter from your president to that effect?

Mr. Murie: I do.

Senator Oliver: That letter is part of our record.

The Chair: I thank Senator Oliver for drawing our attention to that portion of your brief because it had piqued my attention at the time.

Do you have, Mr. Murie, information in summary form that you could give us about the law in comparable democracies? Would that be readily available?

Mr. Murie: Yes, we do have it and could provide to the clerk within a day or so that information looking at Australia, New Zealand, Ireland, Great Britain and the U.S. and various other countries.

The Chair: If you could do that, that would be terrific.

Mr. Murie: You must understand that when we go to international conferences and talk about the *Carter* and last-drink defence, they laugh at us because they have never heard of it and it sounds so ridiculous.

Ms. Robertson: I work with district attorneys in the United States, and they are stunned, shocked and amazed. Just given how they tend to be more lenient at times in the U.S. in terms of what types of challenges are available, they are absolutely stunned that the *Carter* defence would be permitted.

The Chair: I think they may not be the only ones.

The other study that you referred to, Ms. Robertson, was a survey of Crown prosecutors. Could we have that?

Ms. Robertson: Yes. It is in draft form and is currently going through the approval process. We surveyed a little over 1,000 Crown and defence counsel from all the jurisdictions. As I said, we looked at evidence to the contrary. We have submitted a draft report to Transport Canada and to the Canadian Council of Motor Transport Administrators, but we can make a copy of that draft report available to you, I am sure.

The Chair: That would be extremely interesting for us to have.

Le sénateur Oliver : Je vous ai entendu dire qu'il n'avait pas répondu à votre question.

La présidente : Et ensuite j'ai dit qu'il avait bien énoncé sa position.

Le sénateur Oliver : De toute façon, la réponse à la question c'est que le projet de loi C-2 constitue un progrès considérable, est-ce que vous aimeriez le voir adopter?

M. Murie : Absolument.

Le sénateur Oliver : Et vous êtes d'accord avec les propos de votre président à cet effet dans la lettre?

M. Murie : Oui.

Le sénateur Oliver : Cette lettre a été consignée au compte rendu.

La présidente : J'aimerais remercier le sénateur Oliver de nous avoir souligné cette partie de votre mémoire parce que cela avait retenu mon intérêt à ce moment.

Monsieur Murie, avez-vous des renseignements, sous forme récapitulative, que vous pouvez nous envoyer sur les lois dans des démocraties semblables? Serait-ce facile à trouver?

M. Murie : Oui, nous en avons et nous pourrions remettre au greffier demain ou après-demain les renseignements portant sur l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Irlande, la Grande-Bretagne, les États-Unis ainsi que divers autres pays.

La présidente : Si vous le pouviez, ce serait formidable.

M. Murie : Il faut comprendre que lorsque nous assistons à des conférences internationales, et que nous parlons de la défense *Carter* et de la défense du dernier verre, on se moque de nous parce que c'est inouï et cela leur paraît tellement ridicule.

Mme Robertson : Je travaille avec des procureurs locaux aux États-Unis, et ils sont renversés, bouleversés et étonnés. Étant donné qu'on a tendance à être moins rigoureux parfois aux États-Unis en ce qui concerne les genres de contestations disponibles, ils sont complètement éberlués qu'une défense comme *Carter* soit permise.

La présidente : Je crois qu'ils ne sont pas les seuls.

L'autre étude à laquelle vous avez fait référence, madame Robertson, portait sur les procureurs de la Couronne. Pouvons-nous l'avoir?

Mme Robertson : Oui. C'est à l'état de projet et passe actuellement par le processus d'approbation. Nous avons sondé plus de 1 000 procureurs de la Couronne et avocats de la défense de toutes les administrations. Comme je l'ai dit, nous avons examiné la preuve contraire. Nous avons présenté une ébauche de rapport à Transports Canada et au Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé, mais je suis certaine que nous pourrions vous fournir une copie de cette ébauche de rapport.

La présidente : Ce serait très intéressant pour nous de l'avoir.

Thank you both very much indeed. You have been knowledgeable and very helpful to us.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, February 21, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 2:02 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) is in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Honorable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs continues his study of Bill C-2, an Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts.

We will hear this afternoon witnesses from the Correctional Service of Canada and from the Royal Canadian Mounted Police.

[*English*]

From Correctional Service Canada we welcome Mr. Ross Toller, Assistant Commissioner, Correctional Operations and Programs; and Mr. Ian McCowan, Assistant Commissioner, Policy and Research. From the RCMP we have Chief Superintendent D.C. Doug Reti, Director General, National Aboriginal Policing Services.

Ian McCowan, Assistant Commissioner, Policy and Research, Correctional Service Canada: We have a brief opening statement, which I believe has been distributed to the committee. It basically talks about CSC's current situation and the impact of Bill C-2.

CSC is responsible for offenders who have been sentenced for a term of two or more years, along with offenders who are under long-term supervision orders or LTSOs. Our core contribution to public safety is achieved through the safe and secure custody of inmates; through the provision of programs and other interventions to assist inmates to reintegrate safely into the community; and by supervising offenders once they have been conditionally released.

CSC is a large organization with 58 institutions, 16 community correctional centres and 71 parole offices. They operate 24-7. On any given day, there are 21,000 offenders under our care 12,700 of whom are incarcerated and 8,400 are in the community. We have a staff complement of about 14,500 employees and an annual budget of \$1.9 billion.

The work of our front-line staff is important but challenging. One of our challenges is the changing offender population. Over the last 10 years, upon admission, we have seen a change in the

Je vous remercie beaucoup tous les deux. Vous maîtrisez bien les enjeux et vous nous avez été très utiles.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 21 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 2, pour étudier le projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

L'honorable Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

La présidente : Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles poursuit son étude du projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

Nous accueillons cet après-midi des témoins de Service correctionnel Canada et de la Gendarmerie royale du Canada.

[*Traduction*]

Nous souhaitons la bienvenue aux représentants du Service correctionnel du Canada, M. Ross Toller, commissaire adjoint aux Opérations et programmes correctionnels et à M. Ian McCowan, commissaire adjoint, Politiques et recherche. Nous allons entendre le surintendant principal D.C. Doug Reti, directeur général, Services nationaux de police autochtone de la Gendarmerie royale du Canada.

Ian McCowan, commissaire adjoint, Politiques et Recherche, Service correctionnel Canada : Nous allons vous présenter une brève déclaration préliminaire qui a été, je crois, distribuée aux membres du comité. Elle traite essentiellement de la situation actuelle du SCC et de l'effet du projet de loi C-2.

Le SCC a la responsabilité des délinquants condamnés à des peines de deux ans ou plus et il assure également la surveillance des délinquants frappés d'une ordonnance de surveillance de longue durée. Nous contribuons à la sécurité publique par la garde sûre et sécuritaire des délinquants, exercée au moyen de programmes et d'autres interventions destinés à les aider à se réinsérer sans danger dans la collectivité, et par la surveillance des délinquants mis en liberté sous condition.

Le SCC est une grande organisation, responsable de 58 établissements, 16 centres correctionnels communautaires et 71 bureaux de libération conditionnelle, ouverts 24 heures par jour, 7 jours par semaine. En moyenne, le SCC s'occupe chaque jour de 21 000 délinquants, dont environ 12 700 sont incarcérés et 8 400 sont surveillés dans la collectivité. Nous avons un effectif d'environ 14 500 employés et un budget annuel de 1,9 milliard de dollars.

Notre personnel de première ligne s'acquitte d'un travail important mais difficile, en raison notamment de l'évolution de la population carcérale. Ainsi, depuis dix ans, nous avons constaté,

population. There are an increasing number of offenders who have a number of characteristics. I will give you a short list of those characteristics.

We have seen offenders who have more previous youth and adult convictions. Right now it is nine out of ten offenders who fall into that category. With respect to more extensive histories of violence and violent offences, one in four offenders are serving time for homicide. More offenders have affiliations with gangs and organized crime; this has increased about 33 per cent in the last 10 years. We have more offenders with serious substance abuse histories and problems; they represent four out of five offenders. We have an increasing overrepresentation of Aboriginal offenders, with about 19 per cent of our institutional population of Aboriginal ancestry, while less than 3 per cent of the Canadian population is Aboriginal.

Finally, and significantly, there is an increase in offenders with serious mental health disorders, namely, 12 per cent of the men and 26 per cent of the women. On that front, I would note that the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology recognized that CSC faces some serious challenges in this area in its report *Out of the Shadows at Last*. We look forward to working with the newly established Canadian Mental Health Commission in this regard.

I will now turn to the impacts of Bill C-2. With regard to any proposed legislative changes, CSC works closely with other government departments, such as Justice Canada, to assess the likely impacts including costs. With respect to Bill C-2, only two components have costing implications for the Correctional Service of Canada: the mandatory minimum penalty proposal for firearms and the proposed amendments to the dangerous offender provisions.

In November of 2006, Minister Toews provided costing implications of the mandatory minimum penalty provisions in Bill C-10, as it was then known. I believe you all have the numbers before you, but, in summary, after five years, CSC would see an increase of 270 offenders. This would require an additional \$245 million over five years with approximately \$37.5-million costs after that.

With respect to the dangerous offender proposal, Minister Toews reported there would be approximately 35 more DO applications per year. Obviously, applications do not automatically become DO destinations, so the number of actual designations would be smaller than 35. We are talking about costs that would be significantly less than the MMP sum I just indicated.

au moment de l'admission, un changement dans la population des détenus. Il y a aujourd'hui un nombre croissant de détenus qui présentent un certain nombre de caractéristiques particulières. Je vais vous en fournir une brève liste.

Un nombre croissant de délinquant ont déjà fait l'objet de condamnations par des tribunaux de la jeunesse ou des tribunaux pour adultes. À l'heure actuelle, neuf délinquants sur dix font partie de cette catégorie. Pour ce qui est des antécédents plus lourds de violence et d'infractions violentes, un délinquant sur quatre purge une peine pour homicide. Il y a davantage de délinquants qui ont des affiliations avec des gangs et avec le crime organisé; une augmentation de 33 p. 100 au cours des dix dernières années. Il y a davantage de délinquants qui ont des antécédents et des problèmes graves de toxicomanie; ils représentent quatre délinquants sur cinq. La surreprésentation des délinquants autochtones s'aggrave, puisqu'ils constituent 19 p. 100 de la population carcérale, alors qu'ils comptent pour moins de 3 p. 100 de la population canadienne.

Enfin, il est important de signaler qu'un nombre croissant de délinquants souffrent de troubles graves de santé mentale, à savoir 12 p. 100 chez les hommes et 26 p. 100 chez les femmes. Sur ce point, j'aimerais souligner que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a reconnu que le SCC était confronté à des difficultés à cet égard dans son rapport intitulé *De l'ombre à la lumière* et nous sommes impatients de collaborer avec la nouvelle Commission canadienne de la santé mentale dans ce domaine.

Je vais maintenant passer aux effets du projet de loi C-2. Lorsque le gouvernement propose des changements législatifs, le SCC travaille étroitement avec d'autres ministères, comme le ministère de la Justice, pour évaluer les répercussions probables de ces changements, y compris les coûts. Pour ce qui est du projet de loi C-2, deux éléments seulement ont des répercussions financières pour Service correctionnel du Canada : la proposition relative aux peines minimales obligatoires pour les infractions commises avec des armes à feu et les changements proposés aux dispositions relatives aux délinquants dangereux.

En novembre 2006, le ministre Toews a fait connaître les répercussions financières des dispositions sur les peines minimales obligatoires du projet de loi C-10 comme il était appelé à l'époque. Je pense que vous avez tous les chiffres devant vous mais, en résumé, après cinq ans, le SCC connaîtrait probablement une augmentation de 270 délinquants. Il lui faudrait donc 245 millions de dollars de plus pour ces cinq années, et environ 37,5 millions de dollars en financement permanent par la suite.

Quant aux propositions concernant les délinquants dangereux, le ministre Toews a déclaré qu'il y aurait environ 35 demandes de déclaration de délinquants dangereux de plus par année. Bien évidemment, les demandes ne sont pas toutes acceptées, de sorte que le nombre de délinquants déclarés dangereux serait inférieur à 35, et les coûts globaux seraient considérablement moindres que ceux engagés pour les peines minimales obligatoires, comme je viens de l'indiquer.

The specific numbers in terms of the costing of the dangerous offender LTSO piece have not been made public. They are still considered a cabinet confidence. I am not able to provide more detail other than what I have just indicated in terms of things that have been made public.

As you are aware, the sections of the bill dealing with both MMPs and dangerous offenders were modified somewhat from the time Minister Toews spoke about them. For example, in the case of the MMPs, it has been narrowed, so the cost impact to the Correctional Service of Canada will be slightly reduced.

CSC only begins to work with the Treasury Board in terms of accessing additional funding once the bill is proclaimed. If there have to be costing adjustments in terms of reflecting those changes, those will be done once the legislation is finally approved.

The bottom line of everything that I have just said is that I can confirm to the committee that the monies have been allocated through the government process to address the issue of an increase in the federal offender population should either of these provisions become law. Beyond that, those are the basics of our opening remarks. Mr. Toller and I are happy to entertain any questions you may have on any of that or anything else.

Chief Superintendent D.C. (Doug) Reti, Director General, National Aboriginal Policing Services, Royal Canadian Mounted Police: I must apologize; I do not have any opening comments. This is my first time before a committee like this.

I was a bit anxious when I was told on Tuesday about appearing before you, but since I have been in this room, seeing it is an Aboriginal room, it gives me a certain level of comfort. It was certainly good to see when I came in.

As I said, I first learned of appearing before this committee on Tuesday. It was not completely clear what you wanted to know about, but I certainly respect the good work you are doing. Any time I have an opportunity to talk about Aboriginal policing and my experience, I like to take advantage of that opportunity.

I should point out that I do not have the exclusive or right answer about Aboriginal policing. I like to think that I have learned something over the last 24 years of working with Aboriginal communities. I have moved 11 different times over those 24 years to 11 different communities. I have served in two territories and three provinces. I like to think that I learned something during that time. I hope that I will be able to share some of that knowledge with you and provide any assistance that you need in bringing some clarity to what exists in our Aboriginal communities.

Senator Stratton: Mr. Reti, could you describe your job to this committee. It is rather interesting to hear that you have been working in the Aboriginal community for such a length of time.

Les chiffres précis concernant les coûts relatifs aux délinquants dangereux n'ont pas été publiés. Ils sont encore considérés comme des données confidentielles du Cabinet. Je ne suis donc pas en mesure de vous donner plus de détails sur ces coûts, au-delà des aspects qui ont déjà été rendus public.

Comme vous le savez, les articles du projet de loi C-2 relatifs aux peines minimales obligatoires et aux délinquants dangereux ont été modifiés quelque peu depuis novembre 2006 quand le ministre Toews s'est prononcé sur le sujet. Par exemple, dans le cas des peines minimales obligatoires, les répercussions financières seront légèrement réduites.

Le SCC collaborera avec le Conseil du Trésor afin d'obtenir des fonds additionnels seulement une fois que le projet de loi sera adopté; s'il y a lieu de procéder à des ajustements financiers afin de refléter ces changements, il y sera procédé une fois le projet de loi approuvé définitivement.

L'idée essentielle qui ressort de ce que je viens de vous dire est que je peux confirmer au comité que des fonds suffisants ont été alloués au moyen du processus gouvernemental pour tenir compte de l'augmentation de la population carcérale sous responsabilité fédérale si ces deux propositions étaient adoptées. Voici donc les éléments essentiels de nos observations préliminaires. M. Toller et moi serons heureux de répondre aux questions que vous voudrez poser sur ces aspects ou sur d'autres.

Surintendant principal D.C. (Doug) Reti, directeur général, Services nationaux de police autochtone, Gendarmerie royale du Canada : Je vous demande de m'excuser; je n'ai pas de commentaires préliminaires à vous présenter. C'est la première fois que je comparais devant un comité comme le vôtre.

J'étais un peu nerveux lorsqu'on m'a dit mardi que je comparais devant votre comité, mais depuis que je me trouve dans cette salle, j'ai constaté que c'était une salle autochtone, et je me suis senti mieux. C'est un aspect qui m'a fait plaisir lorsque je suis entré dans cette salle.

Comme je l'ai dit, j'ai appris mardi que j'allais comparaître devant votre comité. Il ne m'a pas été expliqué clairement ce que vous vouliez savoir, mais je respecte beaucoup l'excellent travail que vous accomplissez. Chaque fois que j'ai la possibilité de parler des services de police autochtone et de mon expérience, je le fais.

Je tiens à mentionner que je n'ai pas la réponse ou la bonne réponse aux problèmes que connaissent les services de police autochtone. J'aime toutefois croire que j'ai appris quelque chose pendant les 24 années au cours desquelles j'ai travaillé avec des collectivités autochtones. J'ai déménagé 11 fois pendant ces 24 ans dans 11 collectivités différentes. J'ai travaillé dans deux territoires et dans trois provinces. J'aime à croire que j'ai appris un certain nombre de choses pendant ce temps. J'espère que je pourrais vous communiquer une partie de ces connaissances et vous préciser, si vous le souhaitez, la situation qui existe dans nos collectivités autochtones.

Le sénateur Stratton : Monsieur Reti, vous pourriez peut-être décrire au comité la nature de votre travail. Il est intéressant de savoir que vous avez travaillé pendant aussi longtemps dans les

I have been on many reserves in the North, and I would like you to give us an overview of your job and where you think the future lies with respect to those communities in particular.

Mr. Reti: My job today is more working at policy and strategic levels in terms of moving the organization towards one of its key strategic priorities, which is service to Aboriginal communities; more specifically, safe and healthy Aboriginal communities.

My entire career has been spent working at the front line with First Nations Inuit communities. Most recently, I was the officer in charge of the Wetaskiwin-Hobbema detachment. That community had a number of challenges and even though it is in one of the most prosperous provinces in Canada, the people in that community do not seem to have a place in that prosperity.

One of our biggest challenges — and I think it is indicative of what we see throughout the country — is some of the youth cohort. As you know, Aboriginal people are overrepresented in the justice system. As far as our youth are concerned, it is the fastest growing population. It is a population that, in many ways, due to a loss of culture, language and identity, is trying to find its way and place.

You talk about some of the challenges. I feel, as an Aboriginal person, that one of our biggest challenges right now, is a growing population that feels marginalized to a certain degree and is trying to find its place in society. In many ways we are at a crossroads. Either we help this cohort find its place, or it will find its place on its own. It will find its place and represent itself in the type of things we see in Western Canada in terms of gang activity and some of the things my colleagues have mentioned.

I started a community response unit when I was in Hobbema. It was a 10-person unit specifically focused on violence in whatever form it came. In that specific community our members dealt with 291 Criminal Code files per member. The national average was around 60 at that time. It gives you context of how busy they were.

With respect to this community response unit, I challenged them to look at different alternatives other than the jail system. Many of the youth we were dealing with, if they were not gang members going into jail, they certainly were coming out. We had some real issues in Hobbema. We had drive-by shootings on a weekly basis and so forth.

The youth cohort, from my perspective, is our biggest challenge. They feel marginalized in a number of different ways. They do not know what their place is in society and they do not feel they are a meaningful part of the Canadian fabric. I think we have to reach out to them and find alternatives.

collectivités autochtones. Je me suis rendu dans de nombreuses réserves du Nord, et j'aimerais que vous me donniez une description générale de votre travail et nous dire ce que réserve l'avenir à ces collectivités en particulier

M. Reti : Mon travail actuel consiste davantage à m'occuper de politiques et de stratégie en vue de réaliser une des principales priorités stratégiques de notre organisation, à savoir les services fournis aux collectivités autochtones; plus précisément, assurer la sécurité et la bonne santé des collectivités autochtones.

J'ai consacré toute ma carrière à faire du travail de première ligne auprès des collectivités des Premières nations et des Inuits. Plus récemment, j'ai été officier responsable du détachement Wetaskiwin-Hobbema. Cette collectivité a connu un certain nombre de problèmes et même si elle est située dans une des provinces les plus prospères du Canada, il ne semble pas que les membres de cette collectivité participent à cette prospérité.

Un de nos plus gros défis — et je pense que cela reflète ce que nous constatons partout — vient de certains jeunes. Comme vous le savez, les Autochtones sont surreprésentés dans le système judiciaire. Nos jeunes représentent le secteur de la population carcérale qui augmente le plus rapidement. C'est un groupe qui essaie de trouver sa place parce qu'il a perdu sa culture, sa langue et son identité.

Vous avez parlé de certains défis. J'estime, en tant qu'Autochtone, qu'un des plus gros défis auxquels nous faisons face à l'heure actuelle, vient du fait que cette population croît rapidement, se sent marginalisée jusqu'à un certain point et essaie de trouver sa place dans la société. Sous bien des rapports, nous nous trouvons à une croisée des chemins. Soit nous allons aider ce groupe à trouver sa place, soit il va trouver lui-même sa place. Il va trouver sa place et faire le genre de choses que nous voyons dans l'Ouest du Canada pour ce qui est des activités de gangs et d'autres aspects que mes collègues ont mentionnés.

J'ai démarré une unité de réponse communautaire quand je me trouvais à Hobbema. C'était une unité qui comprenait dix personnes et qui était conçue pour lutter contre la violence, quelle qu'en soit la forme. Dans cette collectivité, les membres de l'unité s'occupaient chacun de 291 dossiers du Code criminel. La moyenne nationale était d'environ 60 dossiers à cette époque. Cela vous donne une idée du travail que nous avons.

J'ai demandé aux policiers qui appartenaient à cette unité de réponse communautaire de réfléchir à des mesures de rechange au système carcéral. La plupart des jeunes dont nous nous occupons ne faisaient peut-être pas partie de gangs lorsqu'ils allaient en prison, mais ils en faisaient partie lorsqu'ils en revenaient. Nous avons connu de graves problèmes à Hobbema. Toutes les semaines, il y avait des jeunes en voiture qui tiraient des coups de feu, ce genre de chose.

De mon point de vue, le groupe des jeunes représente notre plus gros défi. Ils se sentent marginalisés sur plusieurs plans. Ils ne savent pas quelle est leur place dans la société et n'ont pas le sentiment d'en faire vraiment partie. Je pense qu'il faut essayer de les rejoindre et trouver d'autres solutions.

We started a community cadet corps, and we had upwards of 900 youth who registered from that community. People asked, "What did you do?" We did nothing. They were looking for some structure and identity in their lives, and this happened to be one alternative they could reach out to. It was something they could take pride in.

I tell the story of a number of our members who answered a call at a house one day. They went in, and there were a number of children in the house. It was in chaos and it was a mess. The members asked, "Why are you not in school?" They said, "Mom wanted us to clean the house." The members told the children they had to get to school, and they helped the children clean the house. While in the house, they looked in one of the closets. In this environment of chaos, the one place that had some order to it was this closet in which one young boy in the residence kept his cadet corps uniform folded with his boots on top. That was the only place of order.

These kids are looking for something other than what exists in some of these communities. You asked me what the challenges are. That is probably the number one challenge.

Senator Stratton: I have always felt, during my journeys to these places, the isolation of those communities. The isolated Northern communities particularly were a detriment to the potential of youth. I first experienced that in the late 1970s, and I really do not think it has changed much today.

I have racked my brain, and I am sure others far more experienced than I have done the same, trying to figure out how we resolve the future education and potential of those young kids when they are so isolated. It really bothers me, that there is nothing for them. At first blush, when you look at the youth in these areas, your heart goes out to them because that is their future, the future of the country.

Do you think there is any potential, or how do you overcome what I consider to be a very fundamental problem in these Northern communities, which is simply isolation with no real economic driving force?

Mr. Reti: I do not know what the answer is. I joined from the community of Old Crow, which was an isolated community in Northern Yukon. I have quite frequently had this discussion with a number of colleagues, both Aboriginal and non-Aboriginal.

I had worked in Nunavut for three years, where they have some of the highest rates of youth suicide, to a point where we have had to draw members out of the communities just to get relief from having to attend those different types of occurrences.

One of the single differences I find is that in some of these communities, there is not a tremendous amount of hope. All of their investment is perhaps in a relationship to the community because there is not much else to look forward to.

Nous avons mis sur pied un corps de cadet communautaire, et plus de 900 jeunes de cette collectivité se sont inscrits. Les gens nous ont demandé : comment avez-vous fait? Nous n'avions rien fait. Ces jeunes cherchaient une structure et une identité, et ils ont simplement constaté qu'ils pouvaient trouver là ce qu'ils cherchaient. C'était quelque chose dont ils pouvaient être fiers.

Je raconte souvent l'histoire des policiers de notre unité qui ont répondu un jour à un appel. Ils sont entrés dans une maison où il y avait un certain nombre d'enfants. La situation était chaotique et la maison était très en désordre. Les policiers ont demandé : « Pourquoi n'êtes-vous pas à l'école? » Ils ont répondu : « Notre mère voulait qu'on range la maison. » Les policiers ont dit aux enfants qu'ils devaient aller à l'école et ils les ont aidés à ranger la maison. Pendant qu'ils se trouvaient dans la maison, ils ont regardé dans une des garde-robes. Dans tout ce chaos, il y avait un endroit qui était bien rangé et c'était le placard où un des jeunes garçons de la maison avait placé son uniforme de cadet bien plié, avec ses bottes par-dessus. C'était le seul endroit qui était rangé.

Ces jeunes cherchent autres choses que ce qu'on leur offre dans ces collectivités. Vous m'avez demandé quels étaient les défis. C'est peut-être là le défi le plus important.

Le sénateur Stratton : Au cours des voyages que j'ai faits dans ces endroits, j'ai toujours été frappé par l'isolement des ces collectivités. Les collectivités isolées du Nord, en particulier, ne favorisent pas le développement des jeunes. J'ai connu cela pour la première fois à la fin des années 1970 et je ne pense pas que cela ait beaucoup changé aujourd'hui.

J'ai réfléchi et réfléchi, et je suis sûr qu'il y a des gens qui ont beaucoup plus d'expérience que moi qui ont fait la même chose, pour essayer de trouver une solution et assurer l'éducation de ces jeunes et les aider à exploiter leurs possibilités alors qu'ils se trouvent très isolés. Cela me dérange beaucoup qu'on n'ait rien à leur offrir. La première réaction, lorsqu'on voit ces jeunes dans ces régions, c'est de s'inquiéter pour eux, parce que c'est leur avenir, l'avenir de notre pays.

Pensez-vous qu'il existe des possibilités, et comment résoudre ce qui me paraît être le problème de ces collectivités du Nord, à savoir être isolé sans aucune possibilité économique réelle?

M. Reti : Je ne connais pas la réponse. Je viens de la collectivité d'Old Crow, une collectivité isolée du Nord du Yukon. J'ai souvent eu cette discussion avec des collègues, tant Autochtones que non-Autochtones.

J'avais travaillé au Nunavut pendant trois ans, une région où le nombre de suicides chez les jeunes est particulièrement élevé, au point où nous avons été obligés de retirer des policiers de ces collectivités pour leur donner le temps de se remettre d'avoir assisté à toutes ces choses.

J'ai trouvé une différence importante, c'est que dans certaines de ces collectivités, il n'y a pas beaucoup d'espoir. Les jeunes s'investissent beaucoup pour établir une relation avec la collectivité, parce qu'il n'y a pas grand-chose d'autre à espérer.

It was interesting. When we talked about suicide, people often think that these suicides come along with drug or alcohol abuse. The reality is we were finding a break-down in relationship, and often it was not a single thing that caused it but it was the single thing that they had hope in that community.

I listened to a conversation my daughter was having. She came with us to all these different communities in the North and so forth. Just the nature of the conversation with her friends in these isolated communities in the North was very different than they were when we eventually moved down to Ottawa. This is my second time here, by the way. I was here in Aboriginal policing and national recruiting before.

The conversation was very different. In the North, it was what she was going to do on the weekend and that evening and so forth. When we came down here and her friends had discussions, it was about what they were going to do when they went to university and what they were going to do after that.

The only thing I can come back to is some of these communities do not offer much in terms of a sense of hope. Where am I going beyond high school? What do I have to aspire to?

When you have communities riddled with gang activity and so forth, what do you aspire to? You aspire to be a gang member or whatnot. It ends up perpetuating itself. Why would a young person not join a gang, really? It gives them that sense of identity and security, all the things a young person is looking for.

If you ask me what would be the answer, I cannot tell you what the single answer would be. I have followed this process with our communities. When I go to a community, I never focus on the solution. I focus on the process of getting there. We need to be able to engage communities. They need to take ownership over those different issues in their communities. So often people come from the outside and tell us about what is good for the communities. So often those answers lie within those communities. We do not give them the opportunity to come out. I sincerely believe that those answers are there.

From my perspective, in terms of hope for the Aboriginal community, I believe that is there. When I see the young people, I see some of the dysfunction; I also see the positive side. Many more Aboriginal youth are going to university are looking at their schooling and are involved in different types of activities and so forth. There is also that positive side. It is not all negative.

Senator Stratton: I appreciate that. I was hoping to hear that in the end because I guess the future, really, is through education.

C'était intéressant. Lorsqu'on parle de suicide, les gens pensent souvent que ces suicides sont associés à la toxicomanie ou à l'alcoolisme. En réalité, nous constatons qu'il y avait un échec sur le plan des relations; il n'y avait pas un élément unique qui était la cause de ces suicides mais, la seule chose qui les en dissuadait, c'était qu'il y avait de l'espoir pour eux dans leur collectivité.

J'ai écouté les conversations de ma fille. Elle était avec nous lorsque nous avons habité dans ces différentes collectivités du Nord. Les conversations qu'elle avait avec ses amies dans ces collectivités isolées du Nord étaient très différentes de celles qu'elle avait lorsque nous avons finalement déménagé à Ottawa. C'est la deuxième fois que je me retrouve à Ottawa. Je suis déjà venu ici pour m'occuper des services de police autochtone et du recrutement national.

Ses conversations étaient très différentes. Dans le Nord, elle parlait de ce qu'elle allait faire la fin de semaine et le soir, ce genre de choses. Lorsque nous sommes arrivés ici et qu'elle parlait avec ses amies, elles parlaient de ce qu'elles allaient faire lorsqu'elles iraient à l'université et de ce qu'elles feraient après.

Le seul élément qui me paraît déterminant est que bien souvent, ces collectivités n'ont pas grand-chose à offrir pour ce qui est des perspectives d'avenir. Que vais-je faire après l'école secondaire? À quoi puis-je aspirer?

Lorsque vous avez des collectivités où il y a des gangs, à quoi pouvez-vous aspirer? Vous aspirez à devenir membre d'un gang. Cela devient un cercle vicieux. Pourquoi est-ce qu'un jeune ne deviendrait pas membre d'un gang, en fait? Cela lui donne un sentiment d'identité et de sécurité, et ce sont là les choses que recherchent les jeunes.

Si vous me demandez quelle est la réponse, je ne peux pas vous dire quelle pourrait être cette réponse unique. J'ai suivi ce processus dans nos collectivités. Lorsque j'arrive dans les collectivités, je ne pense pas à trouver une solution. Je pense plutôt à trouver le processus qui permettra d'en dégager une. Il faut trouver le moyen de faire bouger ces collectivités. Elles doivent s'approprier les différents problèmes qu'elles connaissent. Il arrive si souvent que les gens de l'extérieur viennent nous dire ce que la collectivité doit faire. Bien souvent, il faut plutôt chercher ces réponses dans la collectivité. Nous ne prenons pas le temps de les chercher là. Je suis sincèrement convaincu que les réponses sont là.

De mon point de vue, je dirais qu'il y a de l'espoir pour les collectivités autochtones. Lorsque je regarde les jeunes, oui, je vois qu'il y a des problèmes de fonctionnement; mais je vois aussi le côté positif. Il y a davantage de jeunes autochtones qui vont à l'université, qui se préoccupent de leurs études et qui participent à toutes sortes d'activités. Il y a aussi ce côté positif. Tout n'est pas négatif.

Le sénateur Stratton : J'en suis heureux. C'est ce que j'espérais entendre, parce que l'avenir, je crois, passe nécessairement par l'éducation.

Senator Merchant: Welcome to the guests at table, and I would like to welcome Constable Moran who comes from Meadow Lake. We are happy to have you. Constable Moran is a policy program analyst here in Ottawa right now.

I have a very specific question. I would like to ask Mr. Reti about this because he is Aboriginal and has worked with his people. What is the impact of the dangerous offender designation on the Aboriginal population? I think the numbers for Saskatchewan are devastating. The national admission number of Aboriginal people is 21 per cent. In Saskatchewan — I am talking about 2003-04, but I think it is constant — 80 per cent of those admitted to adult provincial institutions were Aboriginal; 58 per cent of Aboriginal people reoffend within four years with approximately one half of readmissions within the first year.

How will the changes in Bill C-2 bear on being just and fair to the Aboriginal people? Could you deal with our parole and obtaining pardons for dangerous offenders?

Mr. Reti: I am not entirely familiar with the dangerous offender legislation. I have read some of it, so I do have a bit of an overview of what it will look like. At first blush, as a police officer, it looks like a solid approach. Enforcement and jail has its place in society; it certainly does. In many ways it protects the community.

As an Aboriginal person, I do have concerns over things that are done to perhaps once again disadvantage an already disadvantaged group of people. That is always a concern.

Legislation is only one element. The enforcement thereof is only one element of a police response or approach. Just as important is early intervention and early identification. As police officers always talk about, when a kid turns 12 years and you end up charging him, sometimes it is too late by that point. I do not say it is too late, but we often talk about once they have reached that level, where they are involved with the police, it has obviously taken that step where there must be intervention.

There are a number of strategies from education, awareness, early intervention and diversion. For those at a higher risk, then legislation and enforcement is important. There is no single answer. It is not to say it will not work. It is not to say it will either. It must come along. It is a system that must work in concert with other things because there is no single thing to address those different issues.

I challenge our members to look at alternatives to jail systems, such as intervention and engaging the community. What can we do with this offender? I know CSC looks frequently at different types of approaches once they are in the system. Pê Sâkâstêw in Hobbema was an example where offenders were brought back

Le sénateur Merchant : Bienvenue aux invités qui se trouvent à notre table et j'aimerais souhaiter la bienvenue à l'agent Moran qui vient de Meadow Lake. Nous sommes très heureux de vous avoir avec nous. L'agent Moran est un analyste des politiques et des programmes ici, à Ottawa, en ce moment.

J'aimerais poser une question très précise. J'aimerais la poser à M. Reti parce qu'il est Autochtone et a travaillé avec son peuple. Quel est l'effet de la désignation de délinquant dangereux sur la population autochtone? Je pense que les chiffres concernant la Saskatchewan sont terribles. Le pourcentage national des Autochtones dans les prisons est de 21 p. 100. En Saskatchewan — je parle de l'année 2003-2004, mais je crois que ce chiffre n'a pas changé — 80 p. 100 des personnes admises dans des établissements provinciaux pour adultes étaient des Autochtones; 58 p. 100 des Autochtones récidivent dans les quatre ans, et près de la moitié d'entre eux sont réadmis en prison après moins d'un an.

Les changements qu'apporte le projet de loi C-2 vont-ils avoir un effet équitable sur les Autochtones? Pouvez-vous nous parler de libération conditionnelle et de la possibilité d'obtenir la réhabilitation pour les délinquants dangereux?

M. Reti : Je ne connais pas très bien les dispositions relatives aux délinquants dangereux. J'en ai lu une partie et j'en connais donc les grandes lignes. À première vue, je dirais, comme policier, que cela semble être une bonne approche. L'application de la loi et l'emprisonnement ont un rôle à jouer dans la société, cela est certain. Ces mesures ont pour effet de protéger la collectivité.

En tant qu'Autochtone, je crains que les mesures prises viennent désavantager, encore une fois, un groupe de personnes qui est déjà désavantagé. C'est une préoccupation constante.

Les dispositions législatives ne constituent qu'un seul élément. L'application de la loi n'est qu'un des aspects de l'action de la police. Il est tout aussi important de viser les interventions précoces et les signalements précoces. Comme le disent toujours les agents de police, lorsqu'un jeune vient d'avoir 12 ans et qu'il faut porter des accusations contre lui, on peut dire qu'il est déjà trop tard. Je ne dis pas qu'il est trop tard, mais nous disons souvent que, lorsque les rapports en sont arrivés à ce point, lorsqu'ils font l'objet d'une intervention de la part de la police, il est évident qu'il faut faire quelque chose à l'égard de ces jeunes.

Il existe un certain nombre de stratégies, l'éducation, la sensibilisation, l'intervention précoce et la déjudiciarisation. Pour ceux qui représentent un risque élevé, alors les aspects « mesures législatives » et « application de la loi » sont importants. Il n'y a pas de réponse unique. Je ne dis pas que cela ne marchera pas. Je ne dis pas non plus que cela donnera des résultats. Il faut que cela suive son cours. C'est un système qui doit travailler de concert avec les autres acteurs parce qu'il n'y a pas une seule mesure qui permette de s'attaquer à ces différents problèmes.

Je demande à nos policiers d'étudier quels sont les mesures de rechange au système carcéral, comme l'intervention et l'action de la collectivité. Que pouvons-nous faire avec ce contrevenant? Je sais que le SCC examine souvent différents types d'approches lorsque ces jeunes se retrouvent dans un établissement. Pê

and reconnected with their background, reconnected with spirituality and so forth. There are some values there. I always look at CSC. In many ways they promoted or brokered spirituality in many of our communities and brought it back. I went down to Pê Sâkâstêw quite frequently, and there is some excellent programming in some of those facilities. There is no single approach that does or does not work. It is an array, and it is a coordinated approach.

Senator Merchant: I appreciate your answer. I agree with many of the things you have said, but once they have the dangerous offender designation, I think this weighs heavily on First Nations Aboriginal people. Parole is a discretionary matter, and so for a dangerous offender, it is very difficult to get parole. If you want to get a pardon, you get a pardon when you have finished your sentence; but when you are a dangerous offender, your sentence is never really finished.

In order to get a pardon, you must have some money. You have to get specialists to vouch for you. The reverse onus in this bill is a barrier. I would like someone to tell us how this bill will make it more difficult for Aboriginal people to deal with the system. To give them some hope. If you are a dangerous offender, you have no hope.

Ross Toller, Assistant Commissioner, Correctional Operations and Programs, Correctional Service Canada: I will take a few minutes and provide a little context from where we sit in the criminal justice system. As has been noted here, we are the recipients of people who come to us. On average, there are 20-25, dangerous offenders who come into our system each year. Parole eligibility date is at seven years.

Let us focus on the Aboriginal perspective you are looking at here. You may or may not be aware that the population coming to us, from an Aboriginal perspective, has much more violent crimes served by that particular group.

The crime rates on reserve are generally about three times higher than non-reserve. Spousal violence, as was mentioned here, is about three and a half times higher. The Aboriginal rate of homicide, cases under the influence of alcohol and/or drugs, is significantly higher, close to 10 times. As to the young offenders, they tend to be prone to different types of criminal activity; it is about 50 per cent in that group versus 39 per cent for non-Aboriginal. Violent crime in the Aboriginal group is around 81 per cent; non-Aboriginal, 67 per cent. The women Aboriginal group, by way of example, is 76 per cent, with close to 49 per cent non-Aboriginal.

The context of what we receive is an offender with much more violence and some more of the factors that were mentioned by Mr. McCowan in terms of gang affiliation. Generally, those

Sâkâstêw à Hobbema est un exemple de cas où des mesures ont été prises pour rétablir les liens entre les délinquants et leurs racines, et leur spiritualité, notamment. Il y a là des choses importantes. Je regarde toujours ce que fait le SCC. De plusieurs façons, ce service a ramené la spiritualité dans de nombreuses collectivités. Je me suis rendu très souvent à Pê Sâkâstêw, et j'ai constaté que l'on offrait d'excellents programmes dans cet établissement. Il n'y a pas une seule approche qui donne de bons ou de mauvais résultats. C'est un ensemble et c'est une approche intégrée.

Le sénateur Merchant : J'apprécie votre réponse. Je souscris à la plupart des choses que vous avez dites, mais lorsqu'on parle de déclaration de délinquants dangereux, je crois que cela touche lourdement les peuples autochtones des Premières nations. La libération conditionnelle est une décision discrétionnaire et il est très difficile pour un délinquant dangereux d'obtenir une telle libération. Le détenu qui souhaite obtenir sa réhabilitation peut la demander lorsqu'il a fini de purger sa peine, mais un délinquant dangereux n'a jamais fini de purger sa peine.

Pour obtenir une réhabilitation, il faut avoir un peu d'argent. Il faut que des spécialistes se portent garants de vous. La disposition du projet de loi qui renverse le fardeau de la preuve constitue un obstacle. J'aimerais que quelqu'un nous dise si, avec ce projet de loi, la situation des Autochtones sera plus difficile. Il faut leur donner de l'espoir. Un délinquant dangereux n'a plus d'espoir.

Ross Toller, commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels, Service correctionnel Canada : Je vais prendre quelques minutes pour décrire notre rôle au sein du système de justice pénale. Comme cela a été noté ici, nous accueillons les gens qui nous sont envoyés. En moyenne, 20 à 25 délinquants dangereux sont admis dans notre système chaque année. Un délinquant dangereux est admissible à la libération conditionnelle après sept ans.

Concentrons-nous sur le point de vue des Autochtones que vous examinez ici. Vous ne savez peut-être pas que la population carcérale autochtone a commis beaucoup plus de crimes violents que les autres.

D'une façon générale, les taux de criminalité dans les réserves sont trois fois plus élevés qu'hors réserve. La violence conjugale, comme cela a été mentionnée ici, est trois fois et demie plus fréquente dans les réserves. Le nombre des homicides, les cas d'infractions commises sous l'effet de l'alcool ou des drogues par les Autochtones sont sensiblement plus élevés, près de 10 fois plus. Quant aux jeunes contrevenants, ils ont tendance à exercer différents types d'activités criminelles; ces activités sont exercées par 50 p. 100 de ce groupe contre 39 p. 100 chez les non-Autochtones. Quatre-vingt pour cent du groupe autochtone a commis un crime violent alors que ce pourcentage est de 67 p. 100 pour les non-Autochtones. Pour les Autochtones de sexe féminin, ce pourcentage est de 76 p. 100, alors qu'il est de près de 49 p. 100 pour les non-Autochtones.

Nous recevons donc des délinquants qui sont beaucoup plus violents et chez qui l'on retrouve un bon nombre des facteurs mentionnés par M. McCowan pour ce qui est de l'appartenance

Aboriginal inmates that come to us have about a 27 per cent gang affiliation when they arrive versus 13 per cent for non-Aboriginal.

What do we do from our end of the correctional spectrum? We operate with an individual intake assessment. We look at the crime that has occurred. We look at mitigating or aggravating factors in terms of management of these people in our system.

In many ways we are proud that we actually consider a number of factors specific to Aboriginals that are worth mentioning here. In the context of mitigating factors, we look at the history of residential schools: Are there any residential school considerations that need to be considered as mitigating or aggravating factors? What are the unemployment factors that may be there due to a lack of access to employment opportunities?

We consider the lack or, even in some cases, the irrelevance of education — as you know, in our traditional society we put a strong focus on education. In some of the northern communities, formal education is not seen as important as the traditional education. Is there a history of discrimination, any restorative sanctions that may have occurred on various reserves or communities? Is there a history of any paths that have been taken in Aboriginal teachings in the past from the elders, and any history of living on or off the reserve?

At the front end, we look at our Aboriginal people coming into the correctional system from a different perspective from our traditional non-Aboriginal people. From there we work in a number of significant areas. I will speak more, if time permits, about one of the healing lodges. Some of the areas we have moved on to address this issue involve the elders. We look at the utilization of elders in guidance and leadership, even in the correctional planning, for those who are interested in following a traditional path. Even at intake, if an Aboriginal inmate comes into our system we will engage elders for their advice, guidance and wisdom in terms of how to best manage these offenders. We now have Aboriginal liaison officers in the community. These are people out there working with the community, looking at unique needs and histories of inmates, both in the institution and in the community, so that their issues are understood and we can meet these challenges.

We have Aboriginal correctional program officers who are people of Aboriginal origin who deliver culturally appropriate types of programs. Obviously, for us that is a significant issue. “Pathways” is a terminology given to the management of specific units in our medium-security facilities. We have three of those in which inmates have chosen to follow a traditional path. If you walked into one of our penitentiaries, you would find this unit

aux gangs. D’une façon générale, 27 p. 100 des détenus autochtones admis dans nos établissements étaient membres d’un gang à leur arrivée contre 13 p. 100 pour les non-Autochtones.

Quel est le rôle qui est le nôtre au sein du système correctionnel? Nous procédons à une évaluation initiale individuelle. Nous prenons en compte l’infraction qui a été commise. Nous examinons les facteurs aggravants ou atténuants pour bien gérer ces personnes dans le système.

Nous sommes en fait fiers du fait que nous prenons en considération un certain nombre de facteurs particuliers aux Autochtones qui méritent d’être mentionnés ici. Dans le contexte des facteurs atténuants, nous examinons les antécédents en matière de pensionnat : y a-t-il lieu de prendre en compte les éléments reliés aux pensionnats qui constituent des facteurs atténuants ou aggravants? Parmi les facteurs qui expliquent le chômage, y en a-t-il qui sont dus à un manque d’accès à des possibilités d’emploi?

Nous tenons compte de l’absence d’éducation et même, dans certains cas, c’est un aspect qui est reconnu comme n’étant pas pertinent — comme vous le savez, dans notre société traditionnelle, nous attachons une grande importance à l’éducation. Dans certaines collectivités du Nord, l’éducation officielle n’est pas considérée comme étant aussi importante que l’éducation traditionnelle. Y a-t-il des antécédents de discrimination, des sanctions réparatrices qui ont été prises dans diverses réserves ou collectivités? Le détenu en question a-t-il suivi des enseignements autochtones de la part des Anciens et a-t-il vécu dans une réserve ou à l’extérieur d’une réserve?

Au départ, nous examinons les Autochtones qui sont admis dans le système correctionnel d’un point de vue autre que le point de vue traditionnel utilisé pour les non-Autochtones. À partir de là, nous agissons dans un certain nombre de domaines importants. Je vais parler un peu plus, si le temps me le permet, des pavillons de ressourcement. Pour tenir compte de cette situation, nous avons pris des initiatives dans certains domaines qui appellent la participation des Anciens. Nous envisageons le recours aux Anciens, dans un rôle de guide et de chef, même dans la planification correctionnelle, pour les détenus qui souhaitent suivre un chemin traditionnel. Lorsqu’un détenu autochtone est admis dans notre système, nous demandons aux Anciens leurs conseils et leurs commentaires sur la façon de bien gérer ces détenus. Nous avons maintenant des agents de liaison autochtones dans la collectivité. Ce sont des gens qui travaillent dans la collectivité, qui tiennent compte des besoins et des antécédents uniques des détenus, tant dans l’établissement que dans la collectivité, de façon à comprendre leurs difficultés et à y répondre.

Nous avons des agents de programmes correctionnels autochtones qui sont d’origine autochtone et qui s’occupent d’offrir des programmes adaptés culturellement. Bien évidemment, c’est une question importante pour nous. Les « Sentiers autochtones » est une expression qui désigne la gestion d’unités spéciales de nos établissements à sécurité moyenne. Nous avons trois unités dont les détenus ont choisi de

significantly different from a mainstream unit, with elders involved directly in smudging ceremonies and spiritual ceremonies. As Mr. Reti pointed out, the healing lodge is one. There are others, one specific to women. Again, it is to look at an Aboriginal environment specific to addressing cultural needs.

I want to make the point that after the criminal justice system, there are many avenues to address during the incarceration phase.

Senator Di Nino: Is there a significant difference between Aboriginals who come from a city or a community environment and those who come from the reservations?

Mr. Toller: Yes, I can offer a quick comment. I have to generalize here, but in some circumstances, we find that those who come from reserves have not been actively involved in cultural or spiritual processes. However, we often find that in those cases with elders' intervention there comes an interest and in some cases we have found success. I mentioned the healing lodges. We have research that shows strong success with those people involved in that environment, along with the Pathways unit that I mentioned.

We branch out into the urban communities as well. There is a dichotomy resulting from those who wish to leave the reserve and go to the urban environment. We involve ourselves actively with the urban communities to address Aboriginal issues. Normally, inside we find that where they come from becomes secondary to the response to the path they wish to follow; in other words, an interest to go into a Pathways unit.

Senator Di Nino: On any given day, there are 21,000 offenders, 8,400 of whom are in the community. What do you mean by "in the community?" Are these people on parole?

Mr. Toller: Yes, parole under a number of variations, day parole, a full parole or a statutory release. It could be a long-term supervision order in the community. To clarify, that means that while in the community they remain under sentence with a certain set of conditions.

Senator Di Nino: Although I am convinced that we need Bill C-2 to make our streets safer, one of the main responsibilities of our community when we incarcerate people is the area of making these folks productive members of the community.

I would like you to tell me about behavioural intervention, educational or vocational training, sex offender treatment and drug and alcohol treatment. What programs do we have to teach the inmates a trade or to give them an opportunity for employment in the community when we release them?

Mr. Toller: Madam Chair, I promise I will be quick. This is another hour answer.

suivre une voie traditionnelle. Si vous venez dans un de nos pénitenciers, vous constaterez que cette unité est très différente des unités habituelles, puisque les Anciens participent directement à des cérémonies spirituelles et de purification par la fumée. Comme l'a signalé M. Reti, le pavillon de ressourcement est une de ces unités. Il y en a d'autres, dont une est destinée aux femmes. Là encore, il s'agit de créer un environnement adapté aux Autochtones pour répondre à leurs besoins culturels.

Je tiens à faire remarquer qu'après le système de justice pénale, la phase d'incarcération offre de nombreuses possibilités.

Le sénateur Di Nino : Existe-t-il une différence importante entre les Autochtones qui viennent de la ville ou d'une collectivité et ceux qui viennent d'une réserve?

M. Toller : Oui, je peux faire un bref commentaire. Je dois bien sûr généraliser, mais dans certains cas, nous constatons que ceux qui viennent des réserves n'ont pas participé activement à des cérémonies culturelles ou spirituelles. Toutefois, nous constatons souvent que ces Autochtones sont sensibles à l'intervention des Anciens et nous avons parfois connu des succès avec eux. J'ai parlé des pavillons de ressourcement. Nous avons des études qui démontrent que les personnes qui acceptent de vivre dans cet environnement, ainsi que dans les unités Sentiers autochtones que j'ai mentionnées, obtiennent d'excellents résultats.

Nous agissons également dans les collectivités urbaines. Il y a une dichotomie parce qu'il y a des Autochtones qui souhaitent quitter la réserve pour aller vivre dans un environnement urbain. Nous collaborons activement avec les collectivités urbaines pour résoudre les problèmes particuliers aux Autochtones. Habituellement, nous constatons que l'origine des détenus est un aspect secondaire par rapport au choix de la voie qu'ils souhaitent suivre; autrement dit, par rapport à l'intérêt manifesté pour vivre dans une unité de cheminement autochtone.

Le sénateur Di Nino : Chaque jour, il y a 21 000 délinquants, dont 8 400 se trouvent dans la collectivité. Qu'entendez-vous par « dans la collectivité? » S'agit-il de libérés conditionnels?

M. Toller : Oui, divers types de libération conditionnelle, semi-liberté, libération conditionnelle totale ou libération d'office. Certains font l'objet d'une ordonnance de surveillance à long terme dans la collectivité. Pour simplifier, cela veut dire que les détenus qui se trouvent dans la collectivité continuent à purger leur peine et doivent respecter un certain nombre de conditions.

Le sénateur Di Nino : Je suis convaincu qu'il faut adopter le projet de loi C-2 pour améliorer la sécurité de la population, mais une des principales responsabilités de notre société est de faire de ces détenus des membres productifs de la société.

J'aimerais que vous me parliez des interventions sur le plan du comportement, de la formation générale et professionnelle, du traitement des délinquants sexuels et du traitement de la toxicomanie et de l'alcoolisme. Quels sont les programmes existants qui permettent d'enseigner un métier au détenu ou qui leur offrent la possibilité de se trouver un emploi dans la collectivité lorsque nous les libérons.

M. Toller : Madame la présidente, je vous promets d'être bref. C'est une autre réponse qui prendrait une heure.

Senator Di Nino: Just give me three minutes.

The Chair: Obviously, we are interested in the details; equally obviously, we are time-limited, so it might be worthwhile recalling that it is possible for you to say, "Here are the five main points and then I will send you data on the 18 others."

Senator Di Nino: Are we doing a job there, and if so, are we doing a good job? Do we have enough resources? Do we make a point of ensuring that we reintegrate these inmates into the community as soon as we can, with the best possible results?

Mr. Toller: Yes, we do target criminogenic behaviour, the reasons why a person has been incarcerated. We then extrapolate that into the various programs. You have mentioned sex offender, high-intensity alcohol and substance abuse, family and spousal violence. If you need more detail, we will undertake to provide the various components of those. There is a natural transition into the community. We try to make sure that the programs have maintenance programs while in the community at different capacities.

As far as I am concerned, there are never enough resources, as we continue to target interventions. Certainly the community is exactly where the vast majority of offenders return to. In my view, the more we can work with the community that is where we get the best public safety result.

Senator Di Nino: Are the inmates required to take these programs?

Mr. Toller: They are not required. They do have the right to refuse programs, but that is, of course, translated into not following their correctional plan. The likelihood then of an inmate who has not looked to address their criminogenic behaviour obtaining parole becomes limited. We do find an increase of offenders who are unmotivated, and we look to target their motivation and to get them involved and to participate in levels of programming.

Senator Di Nino: What percentage does not participate?

Mr. Toller: It is small. I do not have the exact figure, but I would say less than 10 per cent.

Mr. McCowan: One of the challenges we are facing in terms of the population changing a little is that we have many offenders serving short sentences and many serving long sentences. One of the challenges in terms of program interventions is for those people who have short sentences and who consequently are not with us long at all. Those are people who can wait us out, for lack of a better way of describing it, because they will not be with us long, and our window for successful intervention and successful programming is narrowed. That becomes a challenge that

Le sénateur Di Nino : Donnez-moi trois minutes seulement.

La présidente : Évidemment, nous nous intéressons aux détails, mais il est également évident que nous devons respecter les contraintes de temps, de sorte qu'il serait peut-être bon de vous rappeler que vous pouvez dire : « Voici les cinq points essentiels, mais je vous enverrai ensuite des données au sujet des 18 autres ».

Le sénateur Di Nino : Faisons-nous quelque chose dans ce domaine et, si c'est le cas, faisons-nous du bon travail? Avons-nous suffisamment de ressources? Nous efforçons-nous de réinsérer ces détenus dans la collectivité le plus rapidement possible, en obtenant les meilleurs résultats possibles?

M. Toller : Oui, nous ciblons les comportements criminogènes, les raisons pour lesquelles la personne a été incarcérée. Nous intégrons ensuite ces aspects dans les divers programmes. Vous avez parlé de délinquants sexuels, d'alcoolisme et de toxicomanie graves, de violence familiale et conjugale. Si vous voulez davantage de détails, nous nous engageons à vous fournir les différents éléments de ces programmes. Il s'effectue une transition naturelle vers la collectivité. Nous essayons de faire en sorte que les programmes comportent des composantes de suivi dans la collectivité à différents niveaux.

En ce qui me concerne, les ressources sont toujours insuffisantes, parce que nous essayons toujours de cibler nos interventions. Il est vrai que l'immense majorité des délinquants retournent dans la collectivité. À mon avis, c'est en travaillant en collaboration avec la collectivité que nous pouvons le mieux assurer la sécurité de la population.

Les détenus sont-ils obligés de suivre ces programmes?

M. Toller : Ils ne sont pas obligés de le faire. Ils sont en droit de refuser de participer aux programmes, mais cela veut alors dire, bien sûr, que ces détenus ne suivent pas leur plan correctionnel. Il est en effet peu probable qu'un détenu qui n'a rien fait pour modifier son comportement criminogène obtienne une libération conditionnelle. Il y a de plus en plus de délinquants qui ne sont pas motivés, et nous essayons de susciter leur intérêt et de les faire participer à différents types de programmes.

Le sénateur Di Nino : Quel est le pourcentage de ceux qui ne participent pas à ces programmes?

M. Toller : Il est faible. Je n'ai pas le chiffre exact, mais je dirais qu'il est inférieur à 10 p. 100.

M. McCowan : La population carcérale se modifie légèrement et cela pose un problème, parce qu'il y a de nombreux délinquants qui purgent des peines de courte durée et un grand nombre d'autres qui purgent des peines de longue durée. Une des difficultés consiste à amener les personnes qui ont été condamnées à une peine de courte durée et qui, par conséquent, ne demeureront pas très longtemps dans l'établissement, à participer à des programmes. Ce sont des gens qui peuvent tout simplement attendre la fin de leur peine, je ne sais pas comment le

compounds some of the other challenges that Mr. Toller spoke about.

Senator Di Nino: I would imagine that participation or lack of participation would be a consideration in parole. Is that correct?

Mr. Toller: It is very much a consideration, yes.

Senator Andreychuk: We are talking about fundamental issues regarding our police and corrections and our Aboriginal communities, which is way beyond the scope of Bill C-2. However, somewhere that dialogue has to continue, and so be it. We will try to keep it within your short mandate here.

Chief Superintendent, thank you for putting forward again that 12 years of age may be even too late when you start addressing criminal activity. I appreciate your comment that if we start providing hope and education at an early age we might not see these Aboriginal children in correction centres at 12 years of age. I agree that we should identify interrelationships and the mental health problems. We would be much better off to start this when the children are young as opposed to dealing with them when they are 15, 20 or 25 years. I think that point needs to be underscored over and over again, particularly in our Aboriginal community. Whether we are in isolated communities or not, you have identified the problems that we have to address.

Having been in the justice system myself, often those issues were beyond the criminal justice system, and so I would be looking at an Aboriginal leader and he would be looking at me and we would say we are discussing these issues. This child is committing offences. What do we do?

That gets me back to the point that I think that the Aboriginal community, on anyone's scale, is overrepresented in the criminal justice system. However, Bill C-2 is talking about violent and repeat offences. We were given statistics this morning that 90 per cent of those — I cannot remember whether it was repeat offenders or the violent offences — were sexual offences.

Do you, in your Aboriginal policing, see a variation on what the rest of the Aboriginal community is asking for concerning the repeat violent offenders?

I have been told that in Saskatchewan, Aboriginal offenders are oversubscribed in the system, but Aboriginal victims are oversubscribed, because it is either marital or community issues that hit. When it comes to this narrow band of repeat, dangerous, violent offenders, often sexual, the communities there are asking for protection and for something to be done with these people, just as I am in my own area. Therefore, is the response to isolate

dire autrement, parce qu'ils ne vont pas rester longtemps avec nous; nous disposons par conséquent de peu de temps pour intervenir avec succès ou leur offrir des programmes efficaces. Cela constitue un défi qui vient s'ajouter aux autres défis dont a parlé M. Toller.

Le sénateur Di Nino : J'imagine que le fait de participer ou de ne pas participer à un programme est un élément qui est pris en compte pour l'attribution de la libération conditionnelle. Est-ce bien exact?

M. Toller : C'est effectivement un élément important.

Le sénateur Andreychuk : Nous parlons de questions fondamentales qui touchent nos services de police et nos services correctionnels ainsi que nos collectivités autochtones, des aspects qui dépassent largement le cadre du projet de loi C-2. Mais il faut bien que ce dialogue se poursuive et cela n'est pas mauvais. Nous allons essayer de respecter votre horaire.

Monsieur le surintendant principal, je vous remercie d'avoir redit qu'il est peut-être trop tard pour intervenir auprès des jeunes de 12 ans qui exercent déjà des activités criminelles. J'ai aimé votre commentaire selon lequel nous ne verrions peut-être pas des enfants autochtones de 12 ans dans les centres correctionnels si nous avons commencé à leur fournir plus tôt de l'espoir et une éducation. J'admets également qu'il y a lieu d'examiner les relations interpersonnelles et les problèmes de santé mentale. Il serait bien préférable de commencer à le faire lorsque les enfants sont jeunes plutôt que d'attendre qu'ils aient 15, 20 ou 25 ans. Il me paraît souhaitable de souligner constamment cet aspect, en particulier dans notre collectivité autochtone. Qu'il s'agisse de collectivités isolées ou non, vous avez cerné les problèmes auxquels nous devons nous attaquer.

J'ai déjà travaillé au sein du système judiciaire et j'ai bien souvent constaté que ces aspects dépassaient le cadre du système de justice pénale. J'ai donc été amené à parler directement de ces questions avec des chefs autochtones, au sujet d'un enfant qui commettait des infractions. Je leur demandais que pouvions-nous faire?

Cela me ramène à l'idée que, quelle que soit l'échelle retenue, la collectivité autochtone est surreprésentée dans le système de justice. Le projet de loi C-2 traite cependant des délinquants violents et récidivistes. On nous a donné des chiffres ce matin selon lesquels 90 p. 100 de ces infractions — je ne me souviens pas s'il s'agissait de récidivistes ou d'infractions violentes — étaient des infractions sexuelles.

Dans vos services de police autochtone, voyez-vous des différences dans ce que demande le reste de la collectivité autochtone à l'égard des délinquants violents récidivistes?

On m'a dit qu'en Saskatchewan, les délinquants autochtones étaient surreprésentés dans le système mais que les victimes autochtones étaient également surreprésentées, parce qu'il s'agit toujours de questions conjugales ou communautaires. Quand il s'agit de ce groupe restreint de délinquants violents, dangereux et récidivistes, bien souvent sexuels, les collectivités demandent à être protégées et elles souhaitent que l'on fasse quelque chose avec

them from the community when they are repeat, repeat, repeat dangerous, the same answer as to the repeat, repeat dangerous anywhere in our community?

Mr. Reti: Some of our communities are suffering the effects of residential schools and what that has brought on our communities. Some of our communities, unfortunately, have seen that continue in their communities, where our own people are abusing our own people. Unfortunately, some people in our communities are not prepared or not ready to heal and as a result, they create casualties along the way. Unfortunately, in a case of pedophiles they create more casualties in the community. I have talked to my relatives about some communities where it was difficult for us to find kids who were not possibly sexually abused in the community.

It is a very serious thing in our community and there is no single answer for that problem. Sometimes the community does need relief from people who choose to victimize other people in the community because some of these young people cannot defend themselves.

The flipside is that person still has to come back to that community at some point. If they are isolated from the community, the question becomes: What is being done to reintroduce them into the community? That is just as important, the work that CSC or the provincial jail systems do while the abuser is there and what they are doing to reintegrate them back into the community, because inevitably they will have to live there.

I was at a workshop with a number of residential school survivors and we talked about that very issue. As the Truth and Reconciliation Commission comes forward, it is not just about those who were abused in the residential schools, but they will also talk about the abusers who live in their community and who create risks in the community today, and the turmoil and chaos that will create by bringing those matters forward. Some of the communities are close-knit, and the reality is that those people are our aunts and uncles and could be respected elders in our community.

I do not think people really understand sometimes how far-reaching that residential school era was in our communities and the chaos it created. Places in Saskatchewan and the western part of the country see that firsthand on a daily basis. We see the effects of re-victimization on the streets of Regina, Winnipeg and Edmonton time and time again.

I hope I answered your question.

Senator Andreychuk: You certainly did, and it is helpful. The prison population is oversubscribed by Aboriginals, but we should look for alternate rehabilitation sentencing, and we have

ces personnes, tout comme je le fais dans mon propre domaine. La solution consiste-elle à les isoler de la collectivité puisqu'il s'agit de délinquants dangereux et multirécidivistes et d'appliquer ainsi la solution que nous appliquons à ces mêmes délinquants dans notre collectivité?

M. Reti : Certaines collectivités subissent les répercussions des pensionnats et les conséquences que cela a eues sur ces collectivités. Malheureusement, ces répercussions continuent à se faire sentir dans ces mêmes collectivités, et il y a des Autochtones qui agressent d'autres Autochtones. Il y a malheureusement des membres de notre collectivité qui ne sont pas prêts ou disposés à guérir ces blessures et c'est la raison pour laquelle ils font encore des victimes. Malheureusement, il y a des pédophiles qui font d'autres victimes dans la collectivité. J'ai dit à des membres de ma famille qu'il y avait des collectivités où il était difficile de trouver de jeunes enfants qui ne risquaient pas d'avoir été agressés sexuellement.

C'est un phénomène très grave que connaissent nos collectivités et il n'y a pas de solution unique à ce problème. Parfois, la collectivité doit exclure les personnes qui choisissent de victimiser d'autres membres de la collectivité parce qu'il y a des jeunes qui ne peuvent pas se défendre.

L'autre aspect est que ces personnes devront néanmoins revenir dans la collectivité à un moment donné. Si on les isole de la collectivité, il faut alors se poser la question suivante : Que fait-on pour assurer leur réinsertion dans la collectivité? C'est un aspect tout aussi important; c'est le travail qu'effectue le SCC ou le système carcéral provincial à l'égard de l'agresseur pour qu'il puisse réintégrer la collectivité, parce qu'inévitablement, il devra y retourner.

J'ai participé à un atelier avec un certain nombre de jeunes qui ont survécu aux pensionnats et nous avons parlé de cette question. Avec la Commission de la réconciliation et de la vérité, il ne s'agit pas uniquement de parler de ceux qui ont été agressés dans les pensionnats, mais il faut également parler des agresseurs qui vivent dans leur collectivité et qui constituent aujourd'hui un danger pour leur collectivité, ainsi que des bouleversements et du chaos qu'entraînera le fait de parler de ces choses. Il y a des collectivités dont les membres entretiennent des liens très étroits et il faut tenir compte du fait que nous parlons de nos oncles et de nos tantes et que ce pourraient être des Anciens respectés dans notre collectivité.

Je ne pense pas que les gens comprennent vraiment l'étendue des répercussions qu'a eues le système des pensionnats dans nos collectivités et du chaos que cela a entraîné. Il y a des endroits en Saskatchewan et dans l'Ouest du pays où on le constate encore tous les jours. Nous voyons les effets de la revictimisation dans les rues de Regina, de Winnipeg et d'Edmonton, et cela constamment.

J'espère que j'ai répondu à votre question.

Le sénateur Andreychuk : Effectivement et c'est une réponse utile. Les Autochtones sont surreprésentés dans la population carcérale mais nous devrions envisager d'autres peines qui visent

put that in the Criminal Code, namely, to take into account the Aboriginal background of someone before we sentence that person.

My concern is that the majority of people in the courts are not violent. They are there because of other sections in the Criminal Code, and I am not saying they were not properly convicted. However, it is the chronic, repeat violent offenders that are a difficulty. Not only is it the residential schools, but it is also the idea of gangs. How they interrelate gang-to-gang is a phenomenon. I grew up in Saskatchewan next to many reserves and that was not a phenomenon then. Many of the elders tell me it seems to be a “modern” phenomenon. How do you attack that problem?

Mr. Reti: We are seeing it more, especially in Manitoba and, I think, somewhat in Saskatchewan. The gangs are no longer just restricted to the major centres. They are moving out into the smaller communities. I was at a community in Island Lake, Manitoba, more than 15 years ago, and the population has just about doubled. This is a community of 9,000 people, and it is a fly-in, isolated community. I remember a gang expert came up to the community, and he said, “You have tagging in the community.” I chuckled and said, “There are no gangs in this community.” Little did I know young people were going down to school and being influenced that way. The school went only to Grade 10 at that point, and then the students went south. Then they came back, and some of the young people who were sent to jail were coming back as gang members and perpetuating it in the community. Now we see it is threatened almost as governance in some of these communities. The one difference between gang activity in small communities and larger communities is that it is so much closer to the community fabric and to the governance in those communities. When I talk to people about good governance in communities, they are not separable issues. You have to have public safety because young people do not learn, parents do not parent and leaders do not lead in an environment of chaos.

Senator Cowan: We have had some evidence before us and a number of witnesses who have expressed concern that mandatory minimum penalties would have a disproportionate effect upon Canadian Aboriginals. Those witnesses have said that the threat of a minimum sentence does not do anything to address the root causes of Aboriginal offending and will merely lead to more Aboriginal people being sent to jail for longer and longer periods of time. That particular quotation is from Jonathan Rudin of the Aboriginal Legal Services of Toronto. I am sure you know him. Similar views have been expressed to us yesterday morning by Dr. Roberts, a professor of criminology at the University of Oxford and in the brief by the Canadian Bar Association.

la réinsertion et cela figure dans le Code criminel, à savoir, tenir compte de l'origine autochtone de l'accusé avant l'envoyer en prison.

Le fait que la majorité des personnes qui se retrouvent devant les tribunaux ne sont pas violentes me préoccupe. Ces personnes se retrouvent là à cause d'autres articles du Code criminel, et je ne dis pas qu'elles n'ont pas été déclarées coupables en respectant les formes. Ce sont en fait les délinquants violents récidivistes chroniques qui constituent le problème. Il y a non seulement les pensionnats, mais il y a aussi l'idée des gangs. Les relations entre les gangs constituent un phénomène. J'ai grandi en Saskatchewan et il y avait de nombreuses réserves à proximité; ce n'était pas un phénomène à cette époque. Il y a beaucoup d'Anciens qui me disent que cela semble être un phénomène « moderne ». Comment peut-on s'attaquer à ce problème?

M. Reti : Nous le voyons de plus en plus, en particulier au Manitoba et je crois, un peu en Saskatchewan. Les gangs ne sont pas un phénomène qui touche uniquement les grands centres. Il y en a maintenant dans les petites collectivités. Je me trouvais, il y a plus de 15 ans, dans une collectivité d'Island Lake, au Manitoba, dont la population venait de doubler. C'est une collectivité de 9 000 personnes, une communauté isolée qu'on ne peut atteindre que par avion. Je me souviens qu'un spécialiste des gangs est arrivé la collectivité et il a dit, « Il y a des graffitis dans la collectivité ». Je me suis mis à rire et j'ai dit « Il n'y a pas de gang dans la collectivité ». Je ne savais pas qu'il y avait des jeunes qui allaient à l'école dans le sud et qui subissaient ce genre d'influence. L'école locale ne donnait des cours que jusqu'en dixième année et ensuite, les élèves allaient étudier dans le Sud. Ils revenaient ensuite dans leur collectivité mais certains d'entre eux avaient été envoyés en prison et étaient devenus des membres d'un gang et conservaient ce statut dans la collectivité. On peut presque dire aujourd'hui que cela menace la gouvernance dans certaines collectivités. La grande différence entre les activités d'un gang dans une petite communauté et dans une grande est que dans les petites, ces activités touchent de beaucoup plus près le tissu social et la gouvernance. Lorsque je parle aux gens de bonne gouvernance dans les collectivités, il faut que je parle des gangs parce que ces questions sont inextricablement liées. Il faut assurer la sécurité de la population parce que les jeunes ne peuvent pas apprendre, les parents ne peuvent pas élever leurs enfants et les chefs ne peuvent pas diriger leur collectivité lorsqu'il y a le chaos.

Le sénateur Cowan : Nous disposons de certains éléments qui indiquent, comme l'ont affirmé un certain nombre de témoins, que les peines minimales obligatoires auraient un effet disproportionné sur les Canadiens autochtones. Ces témoins ont affirmé que la menace de recevoir une peine minimale n'avait aucun effet sur les causes profondes de la criminalité des Autochtones et allaient simplement avoir pour effet d'augmenter le nombre d'Autochtones qui sont envoyés en prison pour des périodes de plus en plus longues. Cette citation est tirée de l'exposé de Jonathan Rudin des Aboriginal Legal Services of Toronto. Je suis sûr que vous le connaissez. Hier matin, M. Roberts, professeur de criminologie de l'Université d'Oxford et l'Association du Barreau canadien nous ont présenté des points de vue semblables.

There are two parts to my question. First, do you believe mandatory minimum sentences have a deterrent effect? Second, we have mandatory minimum sentencing now in the Criminal Code, and we are seeking to expand the scope. Have you seen and do you anticipate that you will see a disproportionate effect on Aboriginal Canadians, and if you do, why, and if you do not, why?

Mr. Reti: We already know that Aboriginal people have more of a chance of being charged or more of a chance of going to jail. I think it is said in some communities that a young Aboriginal person has more of a chance of going to jail than graduating from high school. I guess the logical next step would be to assume that, perhaps, Aboriginal people would likely be more readily identified as dangerous offenders. Do mandatory sentences, longer sentences and so forth have an effect on Aboriginal people as a deterrent? I suppose it would act as a deterrent for some. For many others, I do not think it would matter. When you do not care about yourself, you have no self-esteem or identity; it does not matter. I do not think it would get a tremendous effect. It might with some, but with many others it would not. We have many people walking around our communities who do not care what happens to them.

To give an example, often when we look at cultivating sources and so forth, we will use leverages of charges and that type of thing. To many Aboriginal offenders, that does not matter. Having a criminal record does not matter because they still get a job in the community with a criminal record. If I have no aspirations and there are no jobs here anyway, what are the implications at the end of the day? For some, it does have an impact. For a large majority, I do not think it does.

Senator Cowan: Mr. McCowan, there are a number of minimum sentences proposed in Bill C-2 which are one-year imprisonment and that would have an impact on provincial jail populations. What discussions have you had with your provincial and territorial counterparts with respect to that expected increase?

Mr. McCowan: The short answer is if those discussions have occurred, they would have happened through the Department of Justice Canada. We would not have been involved in them directly. The focus for mandatory minimum penalties has been to look at it through our own operation.

Senator Cowan: Are you aware of any discussions?

Mr. McCowan: I am not aware of any discussions my Department of Justice colleagues have had. They may well have happened, but I am not aware of them.

Senator Cowan: Do you know of any funding transferred between governments with respect to this situation?

Mr. McCowan: It could well be, but I do not know.

Senator Cowan: Mr. Toller, when you gave evidence in November 2006 before the House of Commons committee dealing with the predecessor of this bill, you expressed concern

Ma question comporte deux parties. Premièrement, pensez-vous que les peines minimales obligatoires ont un effet dissuasif? Deuxièmement, le Code criminel prévoit déjà des peines minimales obligatoires et nous cherchons à en élargir la portée. Pensez-vous que cela aura un effet disproportionné sur les Canadiens autochtones, si c'est le cas, pourquoi et si ce n'est pas le cas, pourquoi?

M. Reti : Nous savons déjà que les Autochtones sont plus fréquemment inculpés ou plus fréquemment emprisonnés. On dit dans certaines collectivités qu'un jeune Autochtone a plus de chance de se retrouver en prison que de terminer ses études secondaires. J'imagine que logiquement, l'étape suivante consiste à dire que les Autochtones risquent plus que les autres d'être déclarés délinquants dangereux. Est-ce que les peines obligatoires, les peines plus longues ont un effet sur les Autochtones à titre de mesures dissuasives? Je suppose que cela peut avoir un effet dissuasif sur certaines personnes. Pour la plupart des autres, je ne pense pas que cela ait un effet. Quand on se fiche de ce qui peut arriver, on n'a aucune estime de soi ni identité; rien n'est important. Je ne pense pas que cela aurait un effet important. Peut-être avec certains, mais avec beaucoup d'autres, cela n'aurait aucun effet. Il y a beaucoup de gens dans nos collectivités qui ne se soucient absolument pas de ce qui peut leur arriver.

Pour vous donner un exemple, lorsque nous essayons d'amener les délinquants autochtones à reprendre contact avec leurs racines, nous utilisons parfois les accusations portées contre eux et ce genre de choses. Mais pour de nombreux délinquants autochtones, cela n'a aucun effet. Peu leur importe d'avoir un casier judiciaire parce qu'ils peuvent quand même obtenir un travail dans les collectivités en ayant un casier judiciaire. Si je n'ai aucun but dans ma vie et que je peux, de toute façon, avoir du travail, qu'est-ce que cela veut dire, en fin de compte? Pour certains, cela a un effet, mais pour l'immense majorité, je ne pense pas que cela ait un effet.

Le sénateur Cowan : Monsieur McCowan, le projet de loi C-2 prévoit un certain nombre de peines minimales d'un an de prison et cela aurait un effet sur la population carcérale provinciale. Quelles discussions avez-vous eues avec vos homologues provinciaux et territoriaux au sujet de l'augmentation prévue?

M. McCowan : Je vous répondrai en vous disant que, s'il y a eu des discussions, elles ont eu lieu avec le ministère de la Justice du Canada. Nous n'y aurions pas participé directement. Nous avons examiné la question des peines minimales obligatoires du point de vue du fonctionnement de notre organisation.

Le sénateur Cowan : Savez-vous s'il y a eu des discussions?

M. McCowan : Je ne suis pas au courant des discussions que mes collègues du ministère de la Justice ont pu avoir. Il est possible qu'il y en ait eu, mais je ne suis pas au courant.

Le sénateur Cowan : Savez-vous s'il y a eu des transferts de fonds entre les gouvernements au sujet de cette situation?

M. McCowan : C'est possible, mais je ne le sais pas.

Le sénateur Cowan : Monsieur Toller, lorsque vous avez témoigné en novembre 2006 devant le comité de la Chambre des communes qui examinait le prédécesseur de ce projet de loi,

about the lack of prison facilities, recognizing the number of Aboriginals in the system and the number of Aboriginals who live in the North or more remote communities. You expressed concern about the lack of prison facilities in those communities. You said that there was no federal capacity in Nunavut but there is an institution near Toronto that was crafted specifically to deal with Nunavut offenders. Has there been any change since you spoke in 2006? Have any facilities been constructed?

Mr. Toller: No, there have not been in Nunavut. We have developed a northern correctional framework with Nunavut government officials to look at increasing community capacity. We have identified the need for community resources. Some halfway houses returned to the community, but in terms of an actual facility, no.

Nunavut does have the Baffin Correctional Centre located in Iqaluit. We have shared a number of programs and assisted them in the development of modernizing their processes and a number of reviews to aid support to them in that particular area. However, as far as an actual facility, the answer is no.

Senator Cowan: Are there any plans for such a facility?

Mr. Toller: Not at this time, no.

Senator Oliver: We are here to study Bill C-2, and we are interested in knowing how Bill C-2 affects the Correctional Service of Canada. There are two provisions of the bill that might do that: mandatory minimum penalties for crimes involving firearms and the proposed dangerous offender provisions. In your overview you described who you are, what you do, what your payroll is, how many employees you have and so on. You looked at these two provisions and concluded that they are basically a matter of money. The information you have about how you will be funded for this new increase is still a matter of cabinet confidence, so you cannot tell us those figures. However, you concluded by saying that money has been advanced.

As I understand it, in Budget 2007, \$102 million was provided to you over two years so that you could begin to address some of the requirements that flow from this proposed legislation. You told us that you would use this money to address some of the immediate infrastructure issues, to begin work toward implementing the mental health strategy for offenders and to provide training and protection, et cetera. You mentioned that you were pleased with the new Mental Health Commission of Canada and that you want to work with them.

vous avez exprimé certaines inquiétudes au sujet du manque de locaux carcéraux, compte tenu du nombre des Autochtones qui se trouvent dans le système et du nombre des Autochtones qui vivent dans le Nord ou dans des collectivités isolées. Vous avez exprimé des préoccupations au sujet du manque d'installations carcérales dans ces collectivités. Vous avez dit qu'il n'y avait aucun centre de détention fédérale au Nunavut et qu'un établissement situé à proximité de Toronto avait été conçu spécialement pour accueillir les délinquants du Nunavut. Y a-t-il eu des changements depuis que vous nous avez dit cela en 2006? A-t-on construit des établissements?

M. Toller : Non, il n'y en a pas eu au Nunavut. Nous avons mis sur pied un cadre correctionnel pour le Nord avec des fonctionnaires du gouvernement du Nunavut pour examiner la possibilité d'augmenter cette capacité dans les collectivités. Nous avons constaté la nécessité d'augmenter les ressources des collectivités. Certains foyers de transition ont été récupérés par la collectivité mais pour ce qui est d'un véritable établissement, non.

Il y a, au Nunavut, le Centre correctionnel de Baffin à Iqaluit. Nous avons mis en commun un certain nombre de programmes et les avons aidés à moderniser leurs processus et à effectuer un certain nombre d'examen pour les aider dans ce domaine. Cependant, pour ce qui est de la construction d'un établissement, la réponse est qu'il n'y en a pas eu.

Le sénateur Cowan : Est-il prévu d'en construire un?

M. Toller : Pas pour le moment, non.

Le sénateur Oliver : Nous étudions le projet de loi C-2 et nous aimerions savoir comment le projet de loi C-2 va toucher le Service correctionnel du Canada. Le projet de loi contient deux dispositions qui pourraient avoir cet effet. Les peines minimales obligatoires pour les crimes commis à l'aide d'une arme à feu et le projet de disposition relative aux délinquants dangereux. Dans votre exposé général, vous avez décrit votre organisation, votre mission, votre budget, et le nombre des employés qui travaillent dans ce service. Vous avez examiné ces deux dispositions et avez conclu que c'était principalement une question d'argent. L'information que vous possédez au sujet du financement de cette nouvelle augmentation fait encore partie des renseignements confidentiels du Cabinet de sorte que vous ne pouvez nous fournir ces chiffres. Vous avez toutefois déclaré que vous aviez obtenu des fonds.

D'après ce que j'ai compris, dans le budget 2007, on vous a fourni 102 millions de dollars sur deux ans pour que vous puissiez commencer à vous préparer aux conséquences que risque d'entraîner ce projet de loi. Vous nous avez dit que vous alliez utiliser ces fonds pour répondre aux besoins immédiats en matière d'infrastructure, pour commencer à mettre en œuvre une stratégie de santé mentale pour les détenus, pour leur fournir formation et protection, et cetera. Vous avez mentionné que vous étiez satisfait de la création de la nouvelle commission de la santé mentale du Canada et que vous vouliez travailler avec elle.

Since you have some confidential cabinet information of the possibility of more money should Bill C-2 pass — and we hope that it does — what are your main concerns with Bill C-2?

Mr. McCowan: I take your point that finances are only one element.

Senator Oliver: I understand that that was looked after in Budget 2007 and that there is more to come, but it is confidential.

Mr. McCowan: That is right. There are two aspects to this.

Senator Cowan: Do not spend it yet.

Mr. McCowan: In Budget 2007, the government provided \$102 million to address our most urgent critical integrity issues. It was an infusion of resources to stabilize the organization, and it was done over two years to allow for an independent review of CSC. That review has been completed and the report came out in December.

Senator Oliver: It made 109 recommendations.

Mr. McCowan: Yes, you are right, and we are awaiting the government's response to that report. In terms of the financial integrity of the organization, there was a much needed infusion of money in Budget 2007, and we are awaiting the government's response to the recommendations of the independent panel.

The second aspect has to do with specific increases that might be associated with a population increase as a result of Bill C-2. Those are the figures that I gave at the outset of my presentation. I apologize if I did not make a clear delineation between those two issues, but that is the framework I was advancing.

Mr. Toller may want to address the non-financial impacts of Bill C-2. It is in the context of our changing offender population — more gangs, more mental health.

Mr. Toller: Some of the figures speak to the need for increased bed space at both maximum- and medium- security levels, as we alluded to previously when discussing minimum mandatory sentences. That is where that dollar figure came from; we did our extrapolations based on what we anticipated CSC would require to respond to a change in Bill C-2.

Senator Oliver: Even though you are a corrections agency, you realize the importance of having laws passed in Canada that will protect the public and provide for public safety. With that understanding, are the three of you generally in agreement with the thrust of Bill C-2?

Étant donné que vous possédez certains renseignements confidentiels du Cabinet au sujet de la possibilité de recevoir davantage de fonds dans le cas où le projet de loi C-2 serait adopté — nous espérons qu'il le sera — quelles sont les principales préoccupations que soulève pour vous le projet de loi C-2?

M. McCowan : Je prends note de votre remarque selon laquelle l'aspect financier n'est qu'un aspect parmi d'autres.

Le sénateur Oliver : Je crois comprendre que cela a été pris en compte dans le budget 2007 et que vous recevrez davantage de fonds mais que cela est confidentiel.

M. McCowan : C'est exact. Cette question comporte deux aspects.

Le sénateur Cowan : Ne dépensez pas tout de suite ces fonds.

M. McCowan : Dans le budget 2007, le gouvernement nous a fourni 102 millions de dollars pour résoudre nos problèmes d'intégrité les plus urgents et les plus critiques. C'est une injection de ressources destinées à stabiliser l'organisation et cela se fait sur deux ans pour permettre un examen indépendant du SCC. Cet examen est achevé et le rapport a été publié en décembre.

Le sénateur Oliver : Il contient 109 recommandations.

M. McCowan : Oui, vous avez raison, et nous attendons la réponse du gouvernement à ce rapport. Pour ce qui est de l'intégrité financière de l'organisation, nous avons reçu grâce au budget 2007 une injection de fonds qui était bien nécessaire et nous attendons la réponse que le gouvernement va apporter aux recommandations du comité indépendant.

Le second aspect concerne les augmentations de coûts susceptibles d'être attribuées à une augmentation de la population découlant de l'application du projet de loi C-2. Ce sont les chiffres que je vous ai fournis au début de mon exposé. Je vous demande de m'excuser si je n'ai pas bien distingué ces deux aspects mais c'est le cadre que je vous ai présenté.

Mr. Toller souhaite peut-être aborder les aspects non financiers du projet de loi C-2. Il faut replacer cela dans le contexte d'une population carcérale en évolution — davantage de membres de gang, davantage de problèmes de santé mentale.

M. Toller : Certains chiffres concernent la nécessité d'augmenter le nombre de lits tant dans les établissements à sécurité maximale que moyenne, comme nous y avons fait allusion précédemment lorsque nous avons parlé des peines minimales obligatoires. C'est de là que vient ce chiffre; nous avons fait des projections en nous basant sur ce dont le SCC aurait besoin pour tenir compte des changements découlant du projet de loi C-2.

Le sénateur Oliver : Vous êtes une agence correctionnelle et vous reconnaissez l'importance qu'il y ait au Canada des lois qui protègent la population et en assurent la sécurité. Dans ce contexte, êtes-vous tous les trois, d'une façon générale, favorables à l'effet du projet de loi C-2?

Mr. McCowan: This is a Criminal Code amendment. I understand that the Department of Justice people have given their best advice to you with regard to the proposed changes to the Criminal Code.

CSC operates within the legislative framework of the day. We are guided by Parliament on the appropriate legislative framework, and we operate within it, whatever it may be.

Senator Oliver: You are a \$2-billion operation, and that money comes from the government.

Mr. McCowan: Yes.

Senator Oliver: You say that on any given day there are 21,000 offenders under your care and approximately 12,700 incarcerated. Of the 12,700, what percentages would be what the government calls visible minorities and what percentage would be Black people? Are Black people disproportionately represented in your system?

Mr. McCowan: I understand that this issue came up at an earlier session of this committee, and we do have some numbers to offer you. Our information, based on data from a week or so ago, is that approximately 7.2 per cent of the incarcerated population is Black and 6.0 per cent of supervised offenders are Black.

Senator Oliver: That adds up to 13.2 per cent.

Mr. McCowan: That is 7.2 per cent of the incarcerated population and 6 per cent of the supervised population, and they are separate populations.

Senator Oliver: Does that mean that Blacks are disproportionately represented?

Mr. McCowan: I do not have the statistics for the Canadian population as a whole, so I cannot guide you in comparing that to the population as a whole.

Senator Campbell: Thank you very much for coming today. Will the prison population increase if Bill C-2 passes?

Mr. McCowan: Yes.

Senator Campbell: You currently have a budget of about \$1.8 billion. Of that, 1.5 per cent, or \$27 million, goes to core programming. If I heard you correctly, core programming, which includes mental health, gangs, and other issues within the corrections system, is important, if not paramount, to the release of inmates into society to be rehabilitated.

I have only heard about increase in beds and increase in size. It reminds me of the privatization of the American penal system. I am more concerned about the people coming out of jail. If 1.5 per cent of the budget goes to core programming, what are we doing to train these people to help them with the issues that get them into prison in the first place? How do we help them so they do not come back as dangerous offenders?

M. McCowan : C'est une modification au Code criminel. Je crois savoir que les fonctionnaires du ministère de la Justice vous ont fourni des conseils au sujet des changements proposés au Code criminel.

Le SCC fonctionne à l'intérieur du cadre législatif qui est le sien. C'est le Parlement qui définit notre cadre législatif et nous fonctionnons à l'intérieur de ce cadre, quel qu'il soit.

Le sénateur Oliver : Vous avez un budget de deux milliards de dollars et cet argent vient du gouvernement.

M. McCowan : Oui.

Le sénateur Oliver : Vous dites que tous les jours, vous vous occupez de 21 000 délinquants dont 12 700 environ sont incarcérés. Parmi ces 12 700 détenus, quels sont les pourcentages correspondants à ce que le gouvernement appelle les minorités visibles et les Noirs? Les Noirs sont-ils représentés de façon disproportionnée dans votre système?

M. McCowan : Je crois savoir que cette question a été soulevée à une réunion antérieure du comité et nous pouvons effectivement vous fournir certains chiffres. D'après notre information, qui est fondée sur des données remontant à une semaine environ, il y a environ 7,2 p. 100 de la population carcérale qui est de race noire et 6,0 p. 100 des délinquants surveillés sont des Noirs.

Le sénateur Oliver : Cela donne en tout 13,2 p. 100.

M. McCowan : Ils représentent 7,2 p. 100 de la population carcérale et 6 p. 100 de la population sous surveillance. Ce sont deux populations distinctes.

Le sénateur Oliver : Cela veut-il dire que les Noirs sont représentés de façon disproportionnée?

M. McCowan : Je n'ai pas les chiffres pour l'ensemble de la population canadienne et je ne peux donc pas vous aider à faire des comparaisons entre les Noirs et l'ensemble de la population.

Le sénateur Campbell : Merci d'être venus aujourd'hui. La population carcérale va-t-elle augmenter si le projet de loi projet de loi C-2 est adopté?

M. McCowan : Oui.

Le sénateur Campbell : Vous disposez à l'heure actuelle d'un budget d'environ 1,8 milliards de dollars. Environ 1,5 p. 100 de ce budget, soit 27 millions de dollars, est consacré aux programmes de base. Si je vous ai bien compris, les programmes de base, qui comprennent la santé mentale, les gangs et d'autres aspects du système correctionnel, sont importants, voire essentiels, si l'on veut remettre en liberté dans la société des détenus réadaptes.

J'ai uniquement entendu parler d'une augmentation du nombre de lits et de la taille des établissements. Cela me fait penser à la privatisation du système pénal américain. Je m'inquiète davantage des détenus qui sont libérés. Si 1,5 p. 100 de votre budget est consacré à vos programmes de base, que faisons-nous pour former ces personnes pour les aider à régler les problèmes qui les ont amenés initialement en prison? Que faisons-nous pour les aider à ne pas devenir des délinquants dangereux?

Mr. Toller: In terms of core programming, when you get into the numbers that are sometimes cited in different circles and by different groups, we allot \$37 million to core programming. This figure involves direct program delivery officers. Separate from that are the health care budgets that are allotments with psychiatric nursing and social worker nurses. In addition, there is case management, rehabilitation, psychology and psychiatry. I must couch the programs in a broader frame, if I may. I believe the OCI mentioned \$27 million, but that figure is actually \$37 million.

Your point about the programs is extremely important. Obviously, the correctional system is all about correcting the behaviour. When we talked earlier at a committee relative to our presentations on minimum mandatory sentences, our costing assumptions included programming as well. It was not only about bed spaces but also about the type of offender that we would look at and how to address his needs, as you described, both at the front and at the back end.

For CSC, obviously the question is about public safety. On any given day and in any institution, you will find some inmates undergoing education; some taking programs for substance abuse, aggression and anger management; and some for spousal and family violence. The programming segment is critical to the success of public safety and is embedded in all of our costing assumptions.

Senator Campbell: With regard to the tools used to assess risk and the needs, how are they evaluated? I will give you an example. One witness told us that there is evidence that some tools continue to impose higher than necessary security classifications and results in some offenders, particularly women and Aboriginal offenders, being unnecessarily placed in higher security institutions than the situation warrants.

How do you evaluate these tools to ensure that this is not the case regarding these two groups?

Mr. McCowan: The short answer is that we are always evaluating our tools, which are empirically based. We look at them regularly through our research branch to ensure that they are doing the work that they are designed to do. For example, with respect to Aboriginal offenders, we have had work done on that in the past; there is work being done this year in terms of this year's research plan. To date, the results have shown that our tools are valid in terms of assessing risks for the population as a whole, including Aboriginal offenders. We are constantly in the frame of asking ourselves the question: Given that the population is always evolving, do we have it right? Is it still a valid tool? Is it still doing the job in terms of being an effective guide for assessing public safety?

M. Toller : Pour ce qui est des programmes de base, pour ce qui est des chiffres qui sont parfois cités dans différents milieux et par différents groupes, je peux vous dire que nous affectons 37 millions de dollars aux programmes de base. Ce chiffre comprend la rémunération des agents qui offrent directement ces programmes. Il y a en plus les budgets de santé mentale qui comprennent des fonds pour les soins infirmiers psychiatriques et les travailleurs sociaux. De plus, il y a la gestion des cas, la réadaptation, la psychologie et la psychiatrie. J'estime qu'il y a lieu d'élargir cette notion de programme, si vous le permettez. Je pense que le BEC a parlé de 27 millions de dollars, mais ce chiffre est en fait de 37 millions de dollars.

La remarque que vous avez faite au sujet des programmes est extrêmement importante. Bien évidemment, le Service correctionnel a pour but de corriger le comportement des détenus. Lorsque nous avons présenté, il y a quelques temps, un exposé devant un comité au sujet des peines minimales obligatoires, nos hypothèses de coût concernaient également les programmes. Il ne s'agissait pas seulement du nombre de lits mais également du genre de délinquants qui seraient admis et de la façon de répondre à leurs besoins, comme vous l'avez dit, aussi bien au début qu'à la fin.

Pour le SCC, l'essentiel est évidemment la sécurité de la population. Tous les jours, dans tous les établissements, il y a des détenus qui reçoivent une formation; certains suivent des programmes pour toxicomanie, pour la gestion de l'agression, de la colère et d'autres pour la violence conjugale et familiale. Le volet programme est un élément essentiel de la sécurité de la population et il est inclus dans toutes nos hypothèses de coût.

Le sénateur Campbell : Les outils utilisés pour évaluer le risque et les besoins sont-ils validés? Je vais vous donner un exemple. Un témoin nous a dit qu'il existait des éléments indiquant qu'avec certains outils, on continuait à établir des classifications sécuritaires plus élevés que nécessaires et que, par conséquent, certains délinquants, en particulier les femmes et les délinquants autochtones, étaient placés dans des établissements ayant un niveau de sécurité supérieur à ce qu'exigeait la situation.

Comment validez-vous ces outils pour éviter que ce genre de chose arrive à ces deux groupes?

M. McCowan : Je peux vous répondre brièvement en disant que nous validons constamment nos outils, qui sont de nature empirique. Notre service de recherche les examine régulièrement pour veiller à ce qu'ils donnent les résultats qu'ils doivent donner. Par exemple, pour ce qui est des délinquants autochtones, nous avons déjà travaillé sur cet aspect; nous allons poursuivre ce travail cette année car cela fait partie de notre programme de recherche de cette année. Jusqu'ici, les résultats montrent que nos outils permettent effectivement d'évaluer le risque que pose l'ensemble des détenus, y compris les délinquants autochtones; nous nous posons constamment la question suivante : étant donné que la population carcérale est en évolution constante, avons-nous les bons outils? Ces outils sont-ils toujours valides? Ces outils sont-ils toujours un guide efficace pour ce qui est d'évaluer la sécurité de la population?

Mr. Toller: I mentioned earlier about the specific Aboriginal piece that we look at. There are some tools that we use, but it is also the comprehensive factors that we gather. We look at everything from history of involvement in past institutions, the age at the time of sentencing, alcohol and drug use, street stability and gang affiliation to previous periods of parole and release. It all comes in with both a clinical perspective as well as an overall look at aggravating, mitigating factors. The tools are but one area that gets us into a zone.

As Mr. McCowan pointed out, a couple of years ago, we actually revamped the tools for security reclassification for women. We are now still undertaking, as was pointed out, to look at the classification tool for women offenders themselves. That continues to be under review. There is international research out there looking at this specifically in relation to correctional systems. We are anxiously awaiting those results and will make adjustments if need be.

[Translation]

Senator Chaput: According to the information we have received, we know that Aboriginal offenders are overrepresented in our jails. The bill, which has been referred to us, proposes to increase the penalties for dangerous offenders, as well as the duration of those penalties, which would, in my view, cause an increase in the prison population.

Knowing this, and taking to account the fact that this population is not yet ready to heal as you said a while ago, how can we think of setting up rehabilitation programs to give some hope to Aboriginals when the healing has not even yet happened?

With this type of legislation, do not you think it would be useful to recommend that specific program at the Aboriginal population be developed?

I suggest this idea and I would like to have your opinion on that.

[English]

Mr. Reti: Senator Chaput, I would agree with you that there is a certain population that, perhaps, is not ready to heal. However, once in contact with the justice system, they might find that at that point in their lives they will want to begin to heal. It is important that we have both the facilities and the appropriate programming for those people who make that decision.

As I said earlier, legislation and the enforcement thereof is only one component of dealing with these different issues. Early intervention, diversion, and all those different components must

M. Toller : J'ai parlé, il y a un instant, de cet aspect particulier qui concerne les Autochtones et que nous avons examiné. Nous utilisons effectivement certains outils mais il faut également tenir compte des facteurs généraux que nous prenons en considération. Nous tenons compte de tout, depuis les séjours antérieurs dans les établissements, l'âge au moment de la détermination de la peine, la consommation d'alcool et de drogue, la stabilité du détenu lorsqu'il est en liberté, son appartenance à un gang jusqu'aux périodes antérieures de libération conditionnelle et de mise en liberté. Tous ces éléments sont examinés d'un point de vue clinique et aussi d'un point de vue général pour rechercher les facteurs aggravants et atténuants. Les outils ne sont qu'un des éléments qui nous amènent à effectuer une évaluation.

Comme l'a fait remarquer M. McCowan, nous avons effectivement révisé, il y a quelques années, les outils utilisés pour la réévaluation de niveau de sécurité des femmes. Nous sommes encore en train d'examiner, comme cela a été mentionné, les outils d'évaluation utilisés pour les délinquantes. Ces aspects continuent d'être révisés. Il se fait à l'heure actuelle de la recherche à l'échelle internationale sur ce point précis en rapport avec le système correctionnel. Nous avons hâte d'obtenir les résultats de ces études et procéderons à des ajustements si cela est nécessaire.

[Français]

Le sénateur Chaput : D'après les informations qui nous ont été remises, nous savons qu'il y a une surreprésentation de délinquants d'origine autochtone dans nos prisons. Le projet de loi, qui est devant nous, aborde la question d'augmenter les peines pour les délinquants dangereux ainsi que la durée de ces peines, ce qui résulterait en une augmentation de la population carcérale, d'après moi.

Sachant cela et considérant le fait que cette population n'est pas encore prête à guérir, comme vous nous l'avez dit tout à l'heure, comment pouvons-nous penser à mettre sur pied des programmes de réhabilitation pour donner espoir aux Autochtones alors que la guérison n'a même pas encore eu lieu?

Parallèlement à ce type de projet de loi, la recommandation d'un programme spécifique aux besoins de la population autochtone ne serait-il pas souhaitable?

Je lance l'idée comme ça et j'apprécierais votre opinion à ce sujet.

[Traduction]

M. Reti : Sénateur Chaput, je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il y a une partie de la population carcérale qui n'est peut-être pas prête à guérir. Cependant, lorsque ces détenus sont en contact avec le système judiciaire, ils vont peut-être se dire que le moment est venu de commencer à guérir. Il est important que nous ayons à la fois des locaux et des programmes appropriés pour les personnes qui prennent cette décision.

Comme je l'ai dit plus tôt, les dispositions législatives et leur mise en application ne constituent qu'un aspect de ces différents problèmes. Les interventions précoces, la déjudiciarisation et tous

also be strongly emphasized. Especially, as my colleagues mentioned, that there is an anticipated increase, there will likely be a need for addition programming.

Senator Chaput: Would you be able to give us examples of concrete programming? That is, according to your experience, things that work better with the Aboriginal population.

Mr. Reti: The things that seem to work well and that seem to have sustainability in a community — and I am talking before they get into the system — are those things where the community is fully engaged and takes ownership of the program. I often talk to other officers about coming into the community and initiating programs, whether crime prevention programs or different activities in the community such as hockey or what not. I always ask the question: What are you leaving the community with? It must be sustainable.

When you go into a community, it is important for the community to take ownership over those things so that when that police officer or that service provider leaves, that program does not fail. The programs that seem to work well have strong community ownership. There is no single thing that works.

To give you an example, we initiated a suicide intervention program. It was a grandiose program where we went into communities and taught people about suicide prevention, and so on. Arguably, it has some effect in the community as it trains people to better identify and deal with people who may have suicidal tendencies.

I was recently at a conference where a school secretary produced a little yellow card. All that the card said was “I am having thoughts of suicide. I am struggling in my life right now. Would you call this number?” It was a consistent number. When people come forward, often they do not want to talk about those issues. In this case, all they had to do was lay the card down and the person in front of them would make the call so that they could get some help. The secretary talked about how that decreased suicide in the community. It was not a grandiose program; it was a simple solution in the community, but it was effective and it worked.

As I mentioned before, there is no single thing that works. The important thing is that the community is engaged in that solution and that the community take some ownership over it and focus on the process and not on the solution. If you work with the community, take ownership over those issues. Do not hand it off to them and let them flounder. You need to nurture communities along.

ces différents éléments doivent être également privilégiés. En particulier, comme mes collègues l'ont mentionné, étant donné que l'on prévoit une augmentation de cette population, il faudra probablement offrir des programmes supplémentaires.

Le sénateur Chaput : Pourriez-vous nous donner des exemples de programmes concrets? C'est-à-dire de ceux qui, d'après votre expérience, donnent de bons résultats avec la population autochtone.

M. Reti : Le genre de choses qui semblent donner de bons résultats et qui paraissent susceptibles de durer dans une collectivité — et là, je parle avant que les délinquants soient pris en charge par le système — sont des programmes auxquels la collectivité participe pleinement et qui va jusqu'à se les approprier. Je parle souvent aux autres policiers de lancer de programmes dans une collectivité, qu'il s'agisse de programmes de prévention de la criminalité ou d'autres activités comme le hockey, par exemple. Je pose toujours la question suivante : qu'allez-vous laisser à la collectivité? Il faut que la collectivité puisse continuer à offrir le programme par la suite.

Lorsqu'on intervient dans une collectivité, il est important que celle-ci prenne en charge ce genre d'activités de façon à ce que, lorsque l'agent de police, ou le fournisseur de services s'en va, le programme ne s'arrête pas. Les programmes qui semblent donner de bons résultats sont étroitement intégrés à la collectivité. Il n'y a pas de solution unique.

Pour vous donner un exemple, nous avons lancé un programme de prévention du suicide. C'était un programme grandiose dans lequel les policiers se rendaient dans diverses collectivités pour parler à la population de prévention du suicide. On peut affirmer qu'il a eu un certain effet dans la collectivité parce qu'il a permis à la population de mieux identifier les tendances suicidaires et de mieux interagir avec les personnes qui en ont.

J'ai assisté récemment à une conférence au cours de laquelle une secrétaire d'école a sorti une petite carte jaune. Cette carte disait uniquement ceci : « Je pense au suicide. J'ai beaucoup de problèmes à l'heure actuelle. Pourriez-vous composer ce numéro? » C'était un numéro unique. Il y a des gens qui sont prêts à demander de l'aide, mais qui, bien souvent, ne veulent pas parler de leurs problèmes. Dans ce cas-ci, tout ce qu'ils avaient à faire était de déposer cette carte et la personne devant eux s'occuperait de composer le numéro pour qu'ils aient accès à de l'aide. La secrétaire a expliqué que cela avait réduit sensiblement le nombre des suicides dans la collectivité. Ce n'était pas un programme grandiose; c'était une solution toute simple, mais elle était efficace et elle a donné de bons résultats.

Comme je l'ai déjà mentionné, il n'y a pas de solution unique. L'important est que la collectivité adopte la solution proposée, qu'elle se charge de la mettre en œuvre et s'intéresse au processus plus qu'à la solution. Lorsque vous travaillez avec une collectivité, il faut prendre en charge ces aspects. Il ne faut pas se contenter de les confier à la collectivité et de la laisser avec ces problèmes. Il faut aider les collectivités à progresser.

For instance, the justice system has been taken away from our communities for so long; to immediately hand it back is almost irresponsible in some ways. It must be a partnership. I cannot tell you about any one thing that works.

To give an example, the community cadet corps in Hobbema worked for some kids but not all. There are some kids who gravitated towards that program. Interestingly, young Aboriginal females seemed to be attracted to that program, which I never expected. The most vulnerable and high-risk group of people in our community is young mothers and it was encouraging to see them attracted to something like a youth corps.

There is no single thing, but it must have community ownership and it must be community driven.

The Chair: Mr. McCowan, in your presentation, you said that the five-year projection is an increase in inmate population of 270 because of the mandatory minimum penalties, and roughly 35 because of dangerous offender rules. Let us say that leaves us at roughly 300 more inmates over the next five years.

As you are aware, there have been predictions that the increase in the number of people incarcerated would be significantly higher than that figure. Can you tell us upon which numbers these assumptions were based?

Mr. McCowan: Generally, the process we go through in terms of determining assessments is actually quite formal. We work with our partners in terms of other government departments, whether it is the Department of Justice Canada or Public Safety Canada, sometimes Canadian Centre for Justice Statistics at Statistics Canada, to try to get the best assumptions possible in terms of a likely projection. We then draw those estimates up, and they form part of the memorandum to cabinet process. Typically, our senior financial officer — in our case a chartered accountant — will sign off on those estimates and say this is a realistic projection in terms of the likely outcome.

In relation to the two specific components of Bill C-2, you are correct; after five years, it would go to 270 offenders. We did provide more information to the House committee in terms of the breakdown of the estimates on the MMPs. If it is helpful, I could see whether we could provide that information to you.

The Chair: Fax it over, please.

Mr. McCowan: I have conveyed as much information as I could find on the public record with respect to the dangerous offender LTSO piece. Minister Toews referred to 35 applications per year; it was not the aggregate figure. That is as much as I have been able to locate on the public record.

I can undertake to request my colleagues in the Department of Justice Canada to see what additional light might be shed on the matter.

Par exemple, cela fait tellement de temps que nos collectivités ont été exclues du système judiciaire. Il serait presque irresponsable de les intégrer immédiatement dans ce système. Il faut agir en partenariat. Je ne peux pas vous dire qu'il existe une solution unique.

Pour vous donner un exemple, le corps de cadet communautaire Hobbema a donné de bons résultats pour certains jeunes mais pas pour tous. Il y a des jeunes qui se sont intéressés à ce programme. Il est intéressant de noter que de jeunes autochtones de sexe féminin ont semblé être attirées par ce programme, chose à laquelle je ne m'attendais pas. Dans notre collectivité, le groupe le plus vulnérable et qui coure le plus de risque est celui des jeunes mères et il était encourageant de voir qu'elles étaient attirées par quelque chose comme ce corps de jeunes.

Il n'y a pas de solution unique, mais il faut que la collectivité s'approprie ces programmes et qu'elle se charge de les offrir.

La présidente : Monsieur McCowan, vous avez déclaré dans votre exposé que vos prévisions sur cinq ans indiquent que la population des détenus va augmenter de 270 détenus à cause des peines minimales obligatoires et d'environ 35 délinquants dangereux. Disons que cela va se traduire par 300 détenus de plus au cours des cinq prochaines années.

Comme vous le savez, d'après d'autres prévisions, l'augmentation de la population carcérale serait sensiblement plus élevée que vous le pensez. Pouvez-vous nous dire sur quels chiffres reposent ces hypothèses?

M. McCowan : En général, le processus d'évaluation que nous utilisons est en fait très formel. Nous travaillons avec nos partenaires au sein du gouvernement, à savoir le ministère de la Justice ou Sécurité publique Canada, parfois le Centre canadien de la statistique juridique de Statistique Canada, pour essayer d'obtenir les meilleures hypothèses possibles sur lesquelles baser nos prévisions. Nous élaborons ensuite des prévisions et elles font partie d'un mémoire qui est transmis au Cabinet. Habituellement, notre chef des finances — dans notre cas, un comptable agréé — approuve ces prévisions et déclarent qu'elles sont réalistes et qu'elles reflètent les résultats probables.

Pour ce qui est de ces deux aspects précis du projet de loi C-2, vous avez raison. Après cinq ans, il y aurait 270 délinquants de plus. Nous avons en fait communiqué d'autres renseignements au comité de la Chambre des communes pour ce qui est de la répartition des prévisions relatives aux peines minimales obligatoires. Si cela peut vous être utile, je vais voir si nous ne pourrions pas vous envoyer également ces renseignements.

La présidente : Faites-le par télécopieur, s'il vous plaît.

M. McCowan : J'ai communiqué toute l'information que j'ai trouvée pour ce qui est du volet délinquants dangereux et surveillance à long terme. Le ministre Toews a parlé de 35 demandes par an. Ce n'était pas un total. C'est le chiffre auquel je suis arrivé après avoir consulté les documents publics.

Je peux m'engager à demander à mes collègues du ministère de la Justice du Canada de voir s'ils ne pourraient pas apporter d'autres éléments sur cette question.

The Chair: Did you make projections for the new impaired driving provisions? We heard from Mothers against Drunk Driving and listening to them, I got the feeling there were to be quite a few more people behind bars because of the elimination of things like the *Carter* defence. Have you looked at those provisions?

Mr. McCowan: There are several issues and one comes down to whether it is a provincial or federal impact. Some costs can be looked after in terms of getting money in relation to each additional offender. When you talk about adding significant offenders, you have to pursue this additional route.

We only have cost projections on those two components. We do not have costing components for the other three that, as you pointed out, we have not yet discussed.

The Chair: The publicly announced funds refer only to the mandatory minimums. They not refer to anybody else, correct?

Mr. McCowan: Correct. The only other money that has been discussed is the separate issue of the integrity money, which Senator Oliver raised a few moments ago.

The Chair: You mean the hundred-year-old buildings that need to be fixed.

Mr. McCowan: Exactly, we have an impressive array of decaying infrastructure, and we have difficult offender population changes, as we have discussed. There are a number of factors at play.

The Chair: Mr. Sapers from the Office of the Correctional Investigator told us that the budget for core programming had diminished by 26 per cent over the last six years. He also said that there was a shortage of core programming in maximum-security prisons, which is I gather, where dangerous offenders are sent first.

Can you explain both of those assertions to us: the budget decline and the situation in the maximum-security institutions?

Mr. Toller: I read Mr. Saper's testimony and I am not sure exactly where he received that information.

We have experienced a 16 per cent decrease in correctional program enrolment, but we did that in a strategic fashion. We did that because it was mentioned earlier how we went around and continuously looked at our programs in terms of effectiveness, our changing population and where we should make adjustments. There are always limited resources.

La présidente : Avez-vous fait des prévisions au sujet des nouvelles dispositions relatives à la conduite avec facultés affaiblies? Nous avons entendu les Mothers against Drunk Driving et lorsqu'elles ont témoigné, j'ai eu le sentiment que la suppression de choses comme la défense *Carter* aurait pour effet d'envoyer pas mal plus de gens en prison. Avez-vous examiné ces dispositions?

M. McCowan : Cela soulève plusieurs problèmes et l'un d'entre eux est de savoir s'il s'agit d'un effet qui se fait sentir au palier provincial ou au palier fédéral. Il est possible d'examiner les coûts et d'obtenir un certain montant pour chaque détenu supplémentaire. Lorsque l'on parle d'une augmentation importante du nombre de délinquants, il faut utiliser cette méthode.

Nous n'avons effectué des prévisions de coût que pour ces deux composantes. Nous n'avons pas de prévisions de coût pour les trois autres qui, comme vous l'avez signalé, n'ont pas fait l'objet d'une discussion de notre part.

La présidente : Les fonds qui ont été annoncé publiquement concernent uniquement les peines minimales obligatoires. Ils ne touchent pas les autres aspects, est-ce bien exact?

M. McCowan : Exact. Les seuls autres fonds qui ont fait l'objet de discussion concernaient la question distincte de l'intégrité des bâtiments, aspect que le sénateur Oliver a soulevé il y a quelques instants.

La présidente : Vous voulez parler des bâtiments de plus de 100 ans qu'il faut réparer.

M. McCowan : Exactement, nous devons nous occuper d'un ensemble impressionnant d'infrastructures en ruine; nous allons connaître des changements dans la population carcérale qui seront difficiles à assumer, comme nous l'avons mentionné. Il y a toute une série de facteurs qui jouent dans ce domaine.

La présidente : M. Sapers du Bureau de l'enquêteur correctionnel fédéral nous a déclaré que le budget affecté aux programmes de base avait diminué de 26 p. 100 au cours des six dernières années. Il a également déclaré que les programmes de base offerts dans les établissements à sécurité maximale, à savoir ceux où, je crois, les délinquants dangereux sont envoyés au début, étaient insuffisants.

Pouvez-vous nous expliquer ces deux affirmations : La diminution du budget et la situation dans les établissements à sécurité maximale?

M. Toller : J'ai lu le témoignage de M. Saper et je ne sais pas très bien où il a obtenu cette information.

Nous avons connu une diminution de 16 p. 100 des inscriptions aux programmes correctionnels, mais nous avons procédé de façon stratégique. Nous l'avons fait parce que, comme nous l'avons expliqué plus tôt, nous examinons constamment nos programmes sur le plan de l'efficacité, sur le plan de l'évolution de la population carcérale et pour savoir quels sont les aspects qu'il conviendrait de modifier. Nos ressources sont toujours limitées.

To give an example, at one particular point in time we had a referral for inmates for just cognitive skills, life skills. However, as the numbers of inmates with violent propensities or violent crimes emerged more strongly in our institutions, we had to move that into a frame to target violent offender types of programs.

We have actually revamped our system. In contrast to that decrease, we have improved in terms of our completion rates and programs. We have moved from 72 per cent to 77 per cent completion. That is truly a success for us because a completion in programs talks about public safety. When you talk programming dollars, we have \$37 million going directly toward program delivery staff.

It needs to be articulated that the role of maximum security is to instil an environment of responsibility to get people ready for the next phase as they move through the transition of cascading down from maximum to medium to minimum.

The programming infrastructure in maximum security is significantly less than you would find in a medium- or minimum-security institution, as we get closer to the community. The raw numbers must be considered in the backdrop of the roles of the security institutions.

Senator Stratton: Mr. McCowan, I am concerned about the statistics you talked about in your opening remarks, which seem quite disturbing. You say we have more previous youth and adult convictions and approximately nine out of ten offenders reoffend. There are more extensive histories of violence and violent offences. One in four offenders is serving time for homicide. There are more affiliations with gangs and organized crime, increased by 33 per cent since 1977. You tell us that four out of five offenders have serious substance abuse histories and problems.

That ties in with the presentation made by Lynn Barr-Telford of the Canadian Centre for Justice Statistics. Because of these statistics, you can see why we have Bill C-2 before us. It is scary. The attempted murder rate is up 24 per cent since 2004. This information is from the Canadian Centre for Justice Statistics. Youth accused of firearm-related violent offences is up 32 per cent since 2002.

We see a dramatic trend happening and it is frightening, especially in Winnipeg where I live. I know there are many reasons, but is the drug trade at the core of this increased gang-related violence? Are the gangs looking for turf? What is happening here? Do you have any sense of some of the reasons for it?

Mr. McCowan: We welcome discussions about CSC with open arms. The organization is facing some challenges as I tried to outline earlier. The factors that you list can be even more

Pour vous donner un exemple, à un moment donné, on nous a demandé d'offrir aux détenus des programmes relatifs aux aptitudes ou aux habiletés psychosociales. Cependant, le nombre des détenus ayant des tendances violentes ou ayant commis des crimes violents ayant augmenté dans nos établissements, nous avons dû modifier ces programmes pour mieux cibler les délinquants violents.

Nous avons dû revoir notre système. Contrairement à ces diminutions, nous avons amélioré nos taux de réussite à l'égard de ces programmes. Notre taux de réussite est passé de 72 p. 100 à 77 p. 100. C'est vraiment une réussite pour nous parce que la réussite de ces programmes a un effet sur la sécurité de la population. Pour ce qui est des fonds consacrés aux programmes, nous avons affecté 37 millions de dollars qui vont directement au personnel chargé d'offrir les programmes.

Il convient de préciser que l'établissement à sécurité maximale doit créer un environnement qui a pour effet de responsabiliser les détenus pour les préparer à l'étape suivante, à mesure qu'ils passent d'un établissement à sécurité maximale à un établissement à sécurité moyenne et ensuite, minimale.

Dans l'établissement à sécurité maximale, l'infrastructure des programmes est moins importante que celle que l'on retrouve dans les établissements à sécurité moyenne ou minimale parce que ces derniers sont plus proches de la collectivité. Il convient d'examiner les chiffres bruts en tenant compte du rôle que jouent les différents types d'établissements.

Le sénateur Stratton : Monsieur McCowan, les statistiques que vous avez mentionnées dans vos remarques préliminaires me semble particulièrement troublantes. Vous avez déclaré qu'il y avait davantage de jeunes et d'adultes ayant des condamnations antérieures et qu'environ neuf délinquants sur dix récidivaient. Les antécédents de violence et d'infractions violentes sont plus fournis. Un délinquant sur quatre est condamné pour homicide. Il y a davantage de détenus appartenant à des gangs et au crime organisé, une augmentation de 33 p. 100 par rapport à 1977. Vous nous dites que quatre délinquants sur cinq ont des antécédents et de graves problèmes de toxicomanie.

Cela va dans le sens de l'exposé qu'a présenté Lynn Barr-Telford du Centre canadien de la statistique juridique. Ces statistiques expliquent pourquoi nous étudions le projet de loi C-2. La situation est très inquiétante. Le taux des tentatives de meurtre a augmenté de 24 p. 100 depuis 2004. Cette donnée vient du Centre canadien de la statistique juridique. Le nombre de jeunes accusés d'infractions violentes reliées aux armes à feu a augmenté de 32 p. 100 depuis 2002.

Nous constatons une tendance très forte qui est même alarmante, en particulier à Winnipeg où je vis. Je sais qu'il y a de nombreux facteurs qui jouent, mais j'aimerais savoir si le trafic des drogues est la principale cause de l'augmentation de la violence reliée aux gangs? Les gangs cherchent-ils à élargir leur territoire? Que se passe-t-il dans ce domaine? Avez-vous une idée des raisons à l'origine de la situation?

M. McCowan : Nous sommes très ouverts à avoir des discussions au sujet du SCC. Notre organisation fait face à certains défis, comme j'ai essayé de l'expliquer plus tôt. Les

daunting because sometimes you are dealing with individuals who have a couple of them — a mental health problem in addition to a substance abuse problem. When you are trying to intervene in those situations, particularly with a lot of our population who are getting short sentences, you have a narrow window of opportunity to deal with individuals who have a couple of real challenges. If you do not get through the substance abuse problem, you will not get to the anger management problem that lies somewhere underneath. It is a challenging situation but one which enthusiastic folk tackle each day.

Mr. Reti: To build on the comment, drugs certainly fuel the problem, but I do not think that drugs are the root of it. I do not think there is any single reason why we see an increase in this activity. If there were one single reason, it often starts with high-risk children. High-risk youth seem to be a common theme throughout much of this activity. Drugs are not the root of it but certainly fuel the activity.

When I was in Hobbema, many of the drive-by shootings that we saw and much of the activity between rival gangs was because of drug turf. However, when you look at the people involved in that activity and with a tendency to be attracted to that activity, they usually came from high-risk environments.

Senator Merchant: My concern is that crime rates have been steadily going down in this country and yet we are looking for ways to incarcerate more people. I am very concerned about this dangerous offender legislation because I think it is unbalanced and unfair when it comes to minorities and the Aboriginal communities. Very often people do not understand our criminal system, our legal system, the court system, and plead guilty without understanding the implications.

On February 7, we had a response from Mr. Goldstein of the Criminal Lawyers' Association. Mr. Goldstein said that there is nothing in this provision that says that only criminal convictions arising after the passage of this bill count, that, in fact, it is quite the opposite. The idea is to capture people who have criminal records, and so that is a massive problem.

We are going to go back now to offences committed maybe 10, 20, 30 years ago and try and capture those people and declare them dangerous offenders. Do you feel that that is a problem for certain communities? Do you feel that it weighs unfairly on minorities and Aboriginal people and others who do not understand the justice system and the implications of pleading guilty?

Mr. Reti: As I said earlier, we already see a disproportionate number of Aboriginal or minority people in the correctional system. We already see a disproportionate number of Aboriginal people charged or more prevalently being charged, so I would

facteurs que vous avez énumérés sont même parfois plus alarmants parce qu'il arrive que des personnes subissent les effets de plusieurs facteurs — un problème de santé mentale combiné à un problème de toxicomanie. Lorsque nous essayons d'intervenir dans ce genre de situations, en particulier avec une bonne partie de notre population qui purge des peines de courte durée, nous ne disposons pas de beaucoup de temps pour aider les détenus qui font face à de graves problèmes. Si vous n'arrivez pas à régler le problème de toxicomanie, vous ne pourrez pas vous attaquer au problème de gestion de la colère qui est sous-jacent. C'est une situation difficile, mais c'est le genre de situation à laquelle s'attaque tous les jours notre personnel enthousiaste.

M. Reti : J'aimerais poursuivre sur ce commentaire et dire que les drogues alimentent certainement le problème mais je ne pense pas qu'elles en soient la cause. Je ne pense pas qu'il existe une raison unique qui explique cette augmentation d'activité. S'il y avait une raison unique, ce serait sans doute les enfants à haut risque. Les jeunes à haut risque semblent être un thème que l'on retrouve constamment dans ce genre d'activité. Les drogues ne sont pas la cause du problème, mais elles alimentent certainement cette activité.

Lorsque j'étais à Hobbema, les fusillades en voiture et une bonne partie de la rivalité qui opposait les gangs s'expliquaient par une guerre de territoire. Cependant, lorsqu'on examine les personnes qui exercent ce genre d'activité et qui ont tendance à être attiré par elles, on constate qu'elles viennent le plus souvent d'environnements à haut risque.

Le sénateur Merchant : Je m'inquiète du fait que les taux de criminalité diminuent constamment dans ce pays et que nous cherchons en fait d'autres façons d'incarcérer davantage de délinquants. Je suis très préoccupé par les dispositions relatives aux délinquants dangereux, parce que je pense qu'elles auront un effet inéquitable et déséquilibré sur les minorités et les collectivités autochtones. Il arrive très souvent que les gens ne comprennent pas notre système pénal, notre système judiciaire, nos tribunaux et plaident coupables sans vraiment comprendre les conséquences d'un tel plaidoyer.

Le 7 février, nous avons une réponse de M. Goldstein de la Criminal Lawyers' Association. M. Goldstein affirme que cette disposition ne prévoit pas que seules les condamnations pénales enregistrées après l'adoption du projet de loi seront prises en compte, et que c'est en fait tout à fait le contraire qui se fera. L'idée est de viser les personnes qui ont des antécédents judiciaires et c'est donc un problème grave.

Nous allons donc prendre en considération les infractions commises il y a peut-être 10, 20 ou 30 ans et essayer de faire déclarer ces personnes des délinquants dangereux. Pensez-vous que cela pose un problème pour certaines collectivités? Pensez-vous que cela va toucher inégalement les minorités, les Autochtones et ceux qui ne comprennent pas le système judiciaire et les conséquences d'un plaidoyer de culpabilité?

M. Reti : Comme je l'ai dit plutôt, il y a déjà un nombre disproportionné d'Autochtones et de détenus appartenant à des minorités dans le système correctionnel. Nous constatons déjà que le nombre des Autochtones qui sont inculpés est disproportionné

assume the most logical assumption is that we likely will see more Aboriginal people identified as dangerous offenders. It is a logical assumption to make.

Senator Di Nino: Thank you for agreeing to provide the information that I asked for on those five points, and if you did not get them all down, I will give them to you later.

I would like to have some statistics on the programs for employment and training as strongly suggested by the independent panel review of CSC. One of the recommendations was to develop employability and employment skills and that is one of the areas on which I would like to focus, but I will wait to get information from you.

My question deals with the discussion we have been having about the increase in costs of the penitentiary system. My take is based on the information you provided, particularly the first bullet, where you say that nine out of ten offenders had previous convictions. In your opinion, have we done everything that we could have to prepare the inmates for reincorporation into the community, or have we failed based on the statistics that you provided? Nine out of ten of them had been under our care before and they are back again.

Mr. Toller: Whenever you get into the causes of crime, we have heard across the table a number of spectrums. It is complex. Often you cannot zero into one issue, as you indicated. It ties into the question of Senator Stratton. When I look at our group here, 77 per cent of our fellows coming in have no high school education; 70 per cent have an unstable job history; 80 per cent have been characterized as impulsive. We heard the mental health statistics. We heard 80 per cent have drug problems and 80 per cent have poor problem-solving skills. We are dealing with a complex individual who, by the time he arrives at our doorstep, has failed many types of interventions intended to help in his decision-making.

That is our starting point. Who do we have in front of us? How do we develop an individual plan to deal with that particular person? Sometimes we have to carefully and strategically target the cognitive factors first. You may not want to have a person who has extremely short or high impulsivity, depending which way you want to do it, to learn to become a carpenter. If they cannot control that other piece, you have trained an impulsive carpenter.

We look at it from the cognitive perspective, and then from the basics. If we can get that through some means of progression, if we can get the anger management capacity reduced and then get the vocational and education piece tied together there is a likelihood of success. We work toward the inmate finding stable employment once he is released. We attempt to teach the inmates

ou qu'ils sont plus fréquemment accusés, de sorte qu'il paraît logique que le nombre des Autochtones qui seront déclarés être des délinquants dangereux augmentera également. C'est une déduction tout à fait logique.

Le sénateur Di Nino : Je vous remercie d'avoir accepté de me fournir l'information que j'ai demandé sur ces cinq points et si vous ne les avez pas tous noté, je vous les redonnerai plus tard.

J'aimerais avoir quelques données au sujet des programmes en matière d'emploi et de formation comme le suggère fortement l'examen du SCC qu'a effectué le comité indépendant. Une des recommandations de ce rapport était de renforcer l'employabilité et les aptitudes professionnelles et c'est un des domaines que j'aimerais approfondir mais j'attendrai que vous me fournissiez ces renseignements.

Ma question porte sur la discussion que nous avons eue au sujet de l'augmentation des coûts pour le système pénitentiaire. Ma position est fondée sur l'information que vous nous avez fournie, en particulier la première puce, dans laquelle vous dites que neuf délinquants sur dix ont un casier judiciaire. À votre avis, avons-nous fait tout ce que nous pouvions pour préparer les détenus à réintégrer la collectivité ou avons-nous échoué si l'on se fie aux statistiques que vous avez fournies? Neuf sur dix d'entre eux ont déjà bénéficié de nos services et nous les retrouvons encore une fois en prison.

M. Toller : Chaque fois que l'on aborde la question des causes de la criminalité, il se dit toutes sortes de choses. C'est une question complexe. Bien souvent, il est impossible d'isoler un facteur unique, comme vous l'avez mentionné. Cela est relié à la question qu'a posée le sénateur Stratton. Lorsque j'examine notre groupe, 77 p. 100 de nos détenus n'ont pas fait d'études secondaires; 70 p. 100 d'entre eux n'ont occupé que des emplois précaires; 80 p. 100 sont qualifiés d'impulsifs. Nous avons entendu les chiffres relatifs à la santé mentale. Nous avons entendu dire que 80 p. 100 d'entre eux avaient des problèmes de drogue et que 80 p. 100 avaient du mal à résoudre des problèmes. Il s'agit d'individus qui connaissent plusieurs difficultés et qui, lorsqu'ils arrivent chez nous, n'ont pas tiré profit des nombreuses interventions différents dont ils ont fait l'objet pour les aider à prendre des décisions.

Voilà notre point de départ. Qu'est-ce qui s'offre à nous? Comment élaborer un plan individuel qui convienne à cette personne? Parfois, il faut commencer par adopter une stratégie qui cible précisément les facteurs cognitifs. Il n'est peut-être pas souhaitable de donner à une personne qui est très impulsive une formation de charpentier. Si cette personne n'est pas en mesure de se contrôler, vous aurez alors formé un charpentier impulsif.

Nous examinons la situation du point de vue cognitif et ensuite, à partir des éléments fondamentaux. Si nous réussissons à les faire progresser par étape, si nous réussissons à améliorer leur capacité de gérer la colère, et qu'ensuite nous réussissons à leur faire acquérir des connaissances générales et professionnelles, alors ils ont une chance de réussir. Notre but est d'amener les

how to manage themselves in situations in which they have been impulsive and aggressive. We try to help them control their behaviour; that is what we are all about.

The community's involvement is very important to this success because over 90 per cent of the inmates face determinate sentences and return to the community. Whatever support the community can offer helps to keep them crime free.

Mr. McCowan: On the employment-employability question, there is a constant evolution in all of the elements we have discussed. Concerning the employment issue, we have had farming operations associated with our institutions. One of the challenges that the independent panel laid down is to get us to look at the best way to connect inmates with job possibilities once they move on. Farming might have made more sense 20 or 30 years ago than it does now. Right now, B.C. and Alberta have labour shortages in a number of key sectors of the economy. It is a constantly evolving thing. We are trying to adjust our approach to give us the best chance at encouraging success.

Senator Di Nino: I appreciate that and I did not say it was simple. That is why I listed five focus areas.

Some 14 years ago, I was dealing with the youth crime bill on behalf of a previous government. For three consecutive days, I went to the Syl Apps Youth Centre in Oakville. This is for youth, but the same message was given to me by the folks. When we wrapped up, many psychologists, sociologists and social workers asked me to send a message, which I did and tried to do strongly. I do not know if anyone was listening but the message was that we make sure to give these kids training before they leave the centre. They have to have a skill before going back into the communities.

I suggest that we are experiencing the same problem. Maybe we are being slow in the uptake and that is not necessarily a reflection on you gentlemen. In general, the whole system needs to be looked at so that when we do release them — because we will release the vast majority of them — they are better prepared to deal with the challenges of life, otherwise they will be back.

Mr. Toller: As we were saying, we are trying to determine the labour market needs and how we can train our inmates to fill those needs once they return to society. You just cannot turn it around on a dime. We have recently redeveloped our CORCAN, which looks after employment for offenders. This has an advisory team and links to the community. This has brought together Canadian citizens from the business community. The minister himself talked to the group, our commissioner has been in front of group, and I am regularly with this group, looking at how to develop partnerships with private industry to determine

détenus à trouver un emploi stable lorsqu'ils sont mis en liberté. Nous essayons d'enseigner aux détenus comment se comporter dans les situations dans lesquelles ils ont été impulsifs et agressifs. Nous essayons de les aider à contrôler leur comportement; voilà ce que nous faisons.

La réussite de ces détenus dépend beaucoup de la participation de la collectivité parce que plus de 90 p. 100 des détenus purgent des peines à durée déterminée et retournent dans la collectivité. L'appui que la collectivité leur accorde, peut les aider à ne pas récidiver.

M. McCowan : Pour ce qui est de la question emploi-employabilité, il faut signaler que tous les éléments dont nous avons parlé évoluent constamment. Pour ce qui est de la question de l'emploi, nous avons associé des activités agricoles à nos établissements. Un des défis sur lesquels le comité indépendant a insisté consiste à trouver la meilleure façon de donner aux détenus des possibilités d'emploi lorsqu'ils sont libérés. L'agriculture aurait peut-être été une meilleure solution, il y a 20 ou 30 ans qu'à l'heure actuelle. En ce moment, la C.-B. et l'Alberta connaissent une pénurie de main-d'œuvre dans un certain nombre de secteurs clés de l'économie. C'est une situation qui évolue constamment. Nous essayons d'adapter notre approche dans le but d'obtenir le plus possible de réussite.

Le sénateur Di Nino : Je comprends tout cela et je n'ai pas dit que c'était simple. C'est la raison pour laquelle j'ai énuméré cinq secteurs importants.

Il y a près de 14 ans, je m'occupais d'un projet de loi sur la criminalité des jeunes pour le compte d'un gouvernement antérieur. Pendant trois jours consécutifs, je me suis rendu au Syl Apps Youth Centre à Oakville. C'est un centre pour jeunes mais les gens de là-bas m'ont donné le même message. Lorsque nous avons terminé, plusieurs psychologues, sociologues et travailleurs sociaux m'ont demandé de transmettre un message, ce que j'ai fait, et j'ai essayé de bien le faire. Je ne sais pas si ce message a été entendu, mais ces gens me demandaient de dire qu'il fallait veiller à ce que ces jeunes reçoivent une formation avant qu'ils quittent le centre. Il fallait qu'ils aient acquis une formation avant de retourner dans la collectivité.

Je pense que nous faisons face au même problème. Nous avons peut-être pris un peu de retard et cela n'est peut-être pas votre faute. D'une façon générale, il faut réviser complètement le système pour qu'au moment de leur mise en liberté — parce que la plupart des détenus seront remis en liberté — ils soient mieux préparés à résoudre les problèmes quotidiens, car sinon, ils risquent de revenir.

M. Toller : Comme nous le disions, nous essayons d'évaluer les possibilités qu'offre le marché de travail, pour que nous puissions donner à nos détenus une formation dans ces professions avant qu'ils ne retournent dans la société. Il est impossible de tout changer d'un seul coup. Nous avons récemment restructuré le CORCAN, un service qui s'occupe d'emploi pour les détenus. Cet organisme est doté d'un conseil consultatif et il a des liens avec la collectivité. Cette initiative a permis d'intégrer des citoyens canadiens du monde des affaires. Le ministre lui-même a parlé à ce groupe, notre commissaire a lui aussi pris la parole devant ce

the skill sets that are necessary for re-entry into society. We are working with the trades. In one example, inmates start building house frames while institutionalized. In Calgary, an employer offers released prisoners jobs when they re-enter the community. We are on that path. It is just starting and we feel we can cover three, four or five items for the country as a whole as this begins to take shape.

The Chair: How much does it cost to keep a prisoner in jail at each one of the levels?

Mr. McCowan: We have the cost of maintaining offenders' index, which is updated every year. The last statistics are available for 2006-07. I will be happy to provide them to the committee.

To give you the bottom lines of the results for 2006-07, the average cost to maintain an offender is \$74,261. I am happy to provide further details by security level, men's, women's, community and institution.

Senator Cowan: I recall seeing a figure of \$100,000 or more.

Mr. McCowan: For maximum security, the cost is \$121,294 per year.

The Chair: Is it your experience that dangerous offenders tend to go to maximum-security institutions?

Mr. Toller: Yes, the person undergoes an individualized assessment and individual consideration based on a number of factors including specifics for Aboriginals. If the crime was extremely violent, depending on the person's motivation, it could very well mean the person would spend time in maximum-security institutions. The general input is that about 15 per cent of inmates go to maximum security. The vast majority are placed in medium-security institutions. Even if they start out in maximum security, there are ongoing reviews, certainly at a minimum a year from the initial placement, in terms of the person's progress. If a violent offender ended up in maximum security after the initial classification system, then there would at least be a yearly review and sometimes ahead of that, depending on mitigating circumstances.

The Chair: How many of them normally would be bumped down to medium or minimum security?

Mr. Toller: I do not have where they are situated, but over time the vast majority would get bumped down. I can get that information for you.

groupe et je participe régulièrement aux réunions de ce groupe, pour essayer d'établir des partenariats avec l'industrie privée pour savoir quelle est la formation dont les détenus ont besoin pour pouvoir réintégrer la société. Nous travaillons avec les corps de métiers. Par exemple, les détenus commencent à construire des charpentes de maison pendant qu'ils sont en établissement. À Calgary, un employeur a offert des emplois à des détenus récemment libérés au moment où ils réintégraient la collectivité. Nous travaillons dans cette direction. Nous ne faisons que commencer mais nous pensons pouvoir nous occuper de trois, quatre ou cinq choses qui seront utiles pour l'ensemble du pays.

La présidente : Combien cela coûte-t-il d'avoir un détenu en prison selon le niveau de sécurité?

M. McCowan : Il y a un indice du coût d'entretien d'un délinquant, qui est mis à jour chaque année. Les derniers chiffres sont ceux de 2006-2007. Je serai heureux de les fournir au comité.

Pour vous donner l'essentiel des résultats pour l'année 2006-2007, le coût moyen de l'entretien d'un délinquant est de 74 261 \$. Je serai heureux de vous fournir d'autres chiffres en fonction du niveau de sécurité, pour les hommes, pour les femmes, pour les détenus dans la collectivité et en établissement.

Le sénateur Cowan : Je me souviens avoir vu un chiffre de 100 000 \$ ou plus.

M. McCowan : Pour la sécurité maximale, le coût est de 121 294 \$ par année.

La présidente : D'après votre expérience, est-ce que les délinquants dangereux sont généralement incarcérés dans des établissements à sécurité maximale?

M. Toller : Oui, le détenu subit une évaluation individuelle et un examen de sa situation en fonction d'un certain nombre de facteurs, notamment des facteurs particuliers adaptés aux Autochtones. Si le crime commis est extrêmement violent, cela peut souvent vouloir dire que le détenu, en fonction de ses motivations, va purger une partie de sa peine dans un établissement à sécurité maximale. D'une façon générale, 15 p. 100 des détenus vont dans des établissements à sécurité maximale. L'immense majorité d'entre eux sont placés dans des établissements à sécurité moyenne. Même s'ils sont placés au début dans un établissement à sécurité maximale, les détenus font l'objet d'examen permanents, au minimum dans l'année qui suit le placement initial, pour examiner les progrès réalisés. Si un délinquant violent se retrouvait dans un établissement à sécurité maximale après le classement initial, il ferait l'objet d'au moins un examen dans l'année qui suit, parfois avant que l'année soit écoulée, selon qu'il existe ou non des circonstances atténuantes.

La présidente : Quel est le nombre de détenus qui sont habituellement transférés vers des établissements à sécurité moyenne ou minimale?

M. Toller : Je ne sais pas où ils sont placés, mais progressivement, la plupart d'entre eux changent de niveau de sécurité. Je peux vous obtenir cette information.

The Chair: They would probably start out in maximum and decline over time.

Mr. Toller: Yes. It is possible for an offender, after he has been transferred to medium security, to be returned to maximum security depending on behavioural characteristics or a potential escape risk or information along those lines.

The Chair: If we are moving in thirty dangerous offenders a year, it will cost us another \$3 million a year.

Mr. McCowan: All I can undertake to do, as I have already done, is to take your issue back to the Department of Justice Canada in terms of the costing of the DO. I am not able to talk to anything else. I will undertake to raise your concerns with the department and see what additional information they might be able to bring to bear.

Senator Di Nino: It is \$37 million average after five years.

The Chair: No, that is only for mandatory minimums.

Mr. McCowan: There were two separate costing elements. One related to the MMPs and one related to the DOs and LTSOs.

The Chair: We thank you very much. It has been an interesting session. We are grateful to you. We will look forward to receiving that information. Do not delay; better you should sent it as fast as possible even if it does not all come at once.

We are now privileged to have with us, speaking as an individual, Professor Ronald Langevin, from the University of Toronto; and from Egale Canada, Mr. Ryan Dyck.

Ronald Langevin, Professor, University of Toronto, as an individual: Thank you for the opportunity to speak to this group. If there are any questions or issues that arise after the meeting, my email address is at the top of the handout. I welcome any additional question or comments. I will not read from the handout. I will give you a general overview of my concerns.

I think that Bill C-2 will have a positive effect on protecting the community. It will also scare many sex offenders into doing something about their lives sooner.

I was asked to provide information on recidivism because I have collected data over a 25-year period using a variety of sources that include provincial, federal and RCMP records. I have collected hospital records of informal criminal offences that may not have been detected.

La présidente : Ils commencent probablement dans un établissement à sécurité maximale et le niveau de sécurité diminue ensuite.

M. Toller : Oui. Il est possible qu'un délinquant, qui a été transféré dans un établissement à sécurité moyenne, soit renvoyé dans un établissement à sécurité maximale en fonction de son comportement, du risque qu'il s'échappe ou de renseignements concernant ces aspects.

La présidente : Si nous ajoutons 30 délinquants dangereux par année, cela va nous coûter trois millions de dollars par année.

M. McCowan : Tout ce que je peux faire, c'est m'engager, comme je l'ai déjà fait, à poser cette question au ministère de la Justice du Canada, pour connaître le coût des délinquants dangereux. Je ne suis pas en mesure de vous parler d'autre chose. Je m'engage à soulever cette question avec le ministère et voir s'il ne pourrait pas vous fournir des renseignements supplémentaires.

Le sénateur Di Nino : Cela représente en moyenne 37 millions de dollars après cinq ans.

La présidente : Non, cette somme représente uniquement les coûts associés aux peines minimales obligatoires.

M. McCowan : Il y a deux éléments de coûts distincts. L'un concerne les peines minimales obligatoires et l'autre les délinquants dangereux et les ordonnances de surveillance à long terme.

La présidente : Merci beaucoup, nous avons eu une séance intéressante. Nous vous en sommes reconnaissants. Nous serons heureux de recevoir cette information. Ne tardez pas à nous la transmettre, il est préférable que vous l'envoyiez le plus rapidement possible, même si vous ne pouvez pas nous fournir tous les chiffres en même temps.

Nous avons maintenant le privilège d'accueillir, à titre personnel, M. Ronald Langevin, de l'Université de Toronto et M. Ryan Dyck, d'Egale Canada,

Ronald Langevin, professeur, Université de Toronto, à titre personnel : Merci de m'avoir donné la possibilité de parler à votre groupe. Si vous voulez me poser des questions après notre rencontre, vous trouverez mon adresse courriel en haut du document distribué. J'accueillerai avec plaisir toutes vos questions et commentaires. Je ne vais pas lire le document distribué. Je vais vous donner un aperçu général de mes préoccupations.

Je pense que le projet de loi C-2 aura un effet positif sur la sécurité de la collectivité. Il va également inciter de nombreux délinquants sexuels à faire plus rapidement quelque chose pour changer leurs vies.

On m'a demandé de vous fournir des renseignements sur la récidive parce que cela fait plus de 25 ans que je rassemble des données en ayant recours à diverses sources, notamment, les dossiers provinciaux, fédéraux et ceux de la GRC. J'ai également réuni des dossiers d'hôpitaux concernant des infractions pénales informelles qui n'ont pas toujours été rapportées.

Looking at sexual offence recidivism, it runs at 60 per cent of all sex offenders. If you want to include any offence, because many times other offences may be the product of plea-bargaining from a sexual offence, the general recidivism runs at 80 per cent. When you include undetected crimes — people used to tell us about crimes they committed that were undetected — nine in ten offenders will commit a subsequent offence. That is a very high rate.

The Chair: You mean nine in ten of all offenders or nine in ten of dangerous offenders?

Mr. Langevin: All offenders and that qualifies my concerns about the dangerous offender. I believe we will have far more cases than the indicated 30 to 50 a year. Seventy-two per cent of cases — and I have over 3,000 cases — have a criminal career that spans more than 10 years, and 44 per cent have a career that spans more than 20 years, so it is a lifetime pattern of behaviour.

Looking at actual incarceration numbers, very few have served any real time. Forty-four per cent have not served time; they have been on probation or parole, or they have gotten into treatment programs and so on. An additional 13 per cent have served less than one year and 9 per cent have served one to two years. More than half of the offenders have seen very little prison time for a long-term pattern of criminal behaviour.

My concern about Bill C-2 is what constitutes three convictions. Are they any three convictions that may occur on one court appearance or does it have to be three consecutive court appearances at different times?

I have presented numbers in my handout. If you look at any conviction — and that is in Table 1 of the handout — you will see that I have compared dangerous offenders, and there are 51 of them. That is about one eighth of all dangerous offenders in Canada at this time. One hundred percent of them have three or more convictions based on that criterion. Notice that 47.6 per cent of non-dangerous offenders also have an equal number. If you move to the line below that, with three or more court appearances, you will see that the numbers drop dramatically. Based on these numbers, I anticipate that between one and five, and one in two sex offenders, will have dangerous offender applications.

Given those numbers, I could have provided all of the dangerous offenders in Canada, more than I have done that in the last 30 years; I could have given you 624 of them, based on the

Pour ce qui est du récidivisme à l'égard des infractions sexuelles, il se situe à 60 p. 100 pour tous les délinquants sexuels. Si l'on ajoute la récidive à l'égard de toutes les infractions, parce que bien souvent l'accusation peut porter sur une infraction autre que sexuelle à la suite d'un marchandage de plaidoyer, le taux général de récidive s'élève alors à 80 p. 100. Si vous comptez les infractions non détectées — les gens nous parlaient des infractions qu'ils avaient commises et qui n'avaient pas été détectées — neuf délinquants sur dix commettent une autre infraction. C'est un taux très élevé.

La présidente : Vous parlez de neuf délinquants sur dix ou de neuf délinquants dangereux sur dix?

M. Langevin : Je parle de tous les délinquants et cela atténue mes préoccupations au sujet des délinquants dangereux. Je pense que nous allons avoir beaucoup plus de dossiers que les 30 à 50 par an qui ont été mentionnés. Soixante-douze pour cent des dossiers — et j'ai plus de 3 000 dossiers — font état d'une carrière criminelle qui s'étend sur plus de dix ans et 44 p. 100 de ces délinquants ont une carrière qui s'étend sur plus de 20 ans, cela représente donc un comportement qui dure toute la vie.

Si l'on examine le nombre réel des délinquants incarcérés, on constate qu'ils sont très peu nombreux à avoir véritablement purgé une peine de prison. Quarante-deux pour cent d'entre eux n'ont pas été emprisonnés; ils ont bénéficié d'une ordonnance de probation ou d'une libération conditionnelle ou ont participé à des programmes de traitement, ce genre de choses. Un autre 13 p. 100 ont purgé une peine de moins d'un an et neuf pour cent une peine de un à deux ans. Plus de la moitié des délinquants ont passé très peu de temps en prison, même s'ils ont eu un comportement criminel pendant des années.

La question que je me pose au sujet du projet de loi C-2 est de savoir ce qui constitue trois déclarations de culpabilité. S'agit-il de trois déclarations de culpabilité qui peuvent être prononcées au cours d'une seule comparution devant un tribunal ou faut-il qu'elles aient été prononcées au cours de trois comparutions consécutives devant un tribunal à des moments différents?

J'ai présenté des chiffres dans mon mémoire. Si vous regardez les chiffres correspondant à une déclaration de culpabilité quelle qu'elle soit — et cela figure dans le tableau 1 du mémoire — vous pourrez constater que j'ai comparé les délinquants dangereux et qu'il y en a 51. Ils représentent environ un huitième de tous les délinquants dangereux au Canada à ce moment-ci. Cent pour cent de ces délinquants ont fait l'objet de trois déclarations de culpabilité ou plus en se fondant sur ce critère. Notez que 47,6 p. 100 des délinquants non dangereux ont également fait l'objet du même nombre de condamnations. Si vous passez à la ligne en-dessous, celle des condamnations prononcées au cours d'au moins trois comparutions devant les tribunaux, vous constaterez que les chiffres baissent de façon brutale. D'après ces chiffres, je prévois qu'entre un et cinq délinquants et un délinquant sexuel sur deux feront l'objet d'une demande de déclaration de délinquants dangereux.

Compte tenu de ces chiffres, j'aurais pu vous fournir la liste de tous les délinquants dangereux qui existent au Canada, une liste plus complète que celle que j'ai élaborée depuis 30 ans; j'aurais pu

three-court-appearance criterion, and I could have given you 1,428 of them based on the any-three-convictions criterion. That is a real concern.

If the federal and provincial databases ever become united, I think the numbers will go up again. The RCMP has only 54 per cent of my cases. That is true from the 1960s and it is true now. If people have only provincial charges, the RCMP does not know about them in half of the cases. If you add those charges in with federal charges — and many of them are felony convictions for sexual assault — you will find that the numbers will dramatically increase. It is a good idea to have that integrated database.

The other concerns relate to what is considered a serious or harmful offence and the risk of harm. Often these are based on nebulous criteria. If we are looking at actual physical harm to the individual, it may be a different criterion that could be incorporated into the legislation, or at least the Crown attorneys could consider it, as opposed to just the nature of the crime.

Some dangerous offenders are not necessarily violent; they are repeat sex offenders who may not engage in actual violent behaviour, although most of them do. The definition of “physical harm” and “psychological harm” are not clear in the definition of that law.

You will see in Table 2 that most of the dangerous offenders, 73 per cent, have used a weapon, and 84 per cent have seriously injured their victims, but notice that 35 per cent of the non-dangerous offenders have also done that.

In short, I am expecting that our prison system will be overflowing. If the Crown attorneys decide to pursue the application, my understanding, as the bill stands, is that they are required to announce whether they will pursue the application, but they do not have to do it. If they do, I think you will have many offenders, far in excess of the 30 or so a year. I can provide you those figures myself, with my own small private practice of one setting.

Finally, my concerns about the risk that is used might apply to your concerns about Aborigines. There are now actuarial instruments such as the following: The SIR is used in the Correctional Service of Canada as well as the Static-99; the Violence Risk Appraisal Guide, or VRAG; and, the Sex Offence Risk Appraisal Guide, or SORAG. All of these measures are used, and they present an illusion of certainty. They are extremely poor predictors of risk, as clinical judgment is. It is worth considering alternative criterion for evaluating the risk of an

vous fournir 624 noms, en me fondant sur le critère de trois comparutions devant le tribunal ou 1 428 noms en me fondant sur le critère de trois déclarations de culpabilité quelles qu'elles soient. C'est un grave problème.

Si l'on combine les bases de données fédérales et provinciales, je crois que cela aura pour effet de faire augmenter ces chiffres. La GRC ne possède de données qu'à l'égard de 54 p. 100 de mes dossiers. Cela était vrai pour les années 1960 et c'est toujours vrai. La GRC ne possède pas de donnée sur la moitié des délinquants qui ont fait l'objet d'accusations provinciales. Si l'on ajoute ces accusations aux accusations fédérales — et un bon nombre d'entre elles sont des déclarations de culpabilité pour agression sexuelle — vous constaterez que les chiffres augmentent sensiblement. Il est bon d'utiliser une base de données intégrée.

Mon autre préoccupation porte sur ce que l'on considère comme étant une infraction grave ou une infraction dommageable et le risque de préjudice. Bien souvent, ces notions sont fondées sur des critères nébuleux. Le fait de prendre en compte le préjudice physique réellement causé à un individu est un critère différent qui pourrait être incorporé dans le projet de loi ou du moins dont les procureurs de la Couronne pourraient tenir compte, par opposition au critère fondé uniquement sur la nature de l'infraction.

Certains délinquants dangereux ne sont pas nécessairement violents; ce sont parfois des délinquants sexuels qui ne sont pas vraiment violents, même si la plupart le sont. La définition de « préjudice physique » et de « préjudice psychologique » n'est pas claire dans la définition qu'offre ce projet de loi.

Vous constaterez dans le tableau 2 que la plupart des délinquants dangereux, soit 73 p. 100, ont utilisé une arme et que 84 p. 100 d'entre eux ont gravement blessé leurs victimes mais notez que 35 p. 100 des délinquants non dangereux ont également fait ce genre de chose.

En bref, je m'attends à ce que notre système carcéral soit débordé. Si les procureurs de la Couronne décident de présenter des demandes, je crois savoir qu'ils seront tenus, selon la formulation actuelle du projet de loi, d'annoncer qu'ils vont présenter des demandes de déclaration de délinquants dangereux, mais ils ne seront pas tenus de les présenter. S'ils le font, je pense qu'il y aura beaucoup plus de délinquants emprisonnés, bien plus qu'une trentaine par an. Je peux moi-même vous fournir ces chiffres, grâce à ma propre petite pratique privée et son seul bureau.

Enfin, les questions que je me pose au sujet des outils d'évaluation du risque utilisés rejoignent peut-être les préoccupations que vous avez exprimées au sujet des Autochtones. Il existe, à l'heure actuelle, des instruments actuariels, notamment le SIR qu'utilise le Service correctionnel du Canada ainsi que le Static-99; le Guide d'évaluation du risque de violence ou VRAG; le Guide d'évaluation du risque chez les délinquants sexuels ou SORAG. Le SCC utilise tous ces instruments de mesure qui donnent tous l'illusion d'obtenir des

individual, something more objective than we have at present time.

There is a need for a more standard and thorough assessment of people considered dangerous, not just Aboriginals or Blacks. You need to understand their culture for sure, but often assessments are all too brief. I gave an example of a four-hour interview and file review in which a psychiatrist declared an offender not just dangerous, but incapable of being managed as a long-term offender. That is appalling. It would be valuable to have also built into legislation a minimum required assessment time, who should do it, how long it should be and what should be included.

I have added another table entitled "Features of the Offender," which reflects a number of the questions I heard in the Correctional Service of Canada presentation. You can see that they have many other issues that have been ignored. Of particular concern is the number of people in special education classes. Two to three per cent of Ontarians are in special education classes in public and high school. Notice that 56 per cent of dangerous offenders and 36 per cent of the non-dangerous offenders have such a designation; they have learning problems.

What often happens, and I think it is fairly typical of dangerous offenders, is they are warehoused. They are not provided any treatment options; they are locked away forever; they never see the light of day again. That is the most typical outcome. You are talking about rehabilitation; it is not done. It is given to people who will get out into the community.

Head trauma, disease and attention deficit disorders are over-represented in this population as well as in the community at large, and these issues are ignored. That is also with respect to diseases, for example, endocrine disorders. You can see in Table 3 that it is far more common in that almost 38 per cent of dangerous offenders have endocrine disorders, and it is difficult to get that testing done in any setting. You usually have to get lawyers to do court orders to get blood tests to evaluate endocrine disorders. You can see it might be a significant factor in both treatment and rehabilitation.

That is my overview. Having said all of those negative things, the bill can have a positive impact on community safety as well as changing offenders' attitudes toward treatment. I think more of

certitudes. Ce sont des outils qui prévoient très mal le risque, tout comme le jugement clinique. Il serait bon d'utiliser d'autres critères pour évaluer le risque que représente un individu, des critères plus objectifs que ceux que nous utilisons à l'heure actuelle.

Il faudrait normaliser et perfectionner l'évaluation des personnes que l'on considère comme dangereuses, pas uniquement les Autochtones ou les Noirs. Il faut bien sûr comprendre la culture de ces personnes mais bien souvent les évaluations se font trop rapidement. J'ai donné l'exemple d'une entrevue de quatre heures et d'un examen du dossier à la suite desquels un psychiatre a déclaré que le délinquant n'était pas seulement dangereux mais incapable d'être géré au moyen d'une ordonnance de surveillance de longue durée. Voilà qui est consternant. Il serait utile que des dispositions législatives fixent le minimum de temps requis pour effectuer une évaluation, précisent la personne qui devrait le faire, la durée de l'examen et les points sur lesquels il devrait porter.

J'ai ajouté un autre tableau intitulé « Caractéristiques des contrevenants » qui touche un certain nombre de questions que j'ai entendues dans l'exposé présenté par le Service correctionnel du Canada. Vous pouvez constater qu'il existe de nombreuses autres caractéristiques qui n'ont pas été abordées. Un aspect particulièrement préoccupant est le nombre des personnes qui se trouvent dans des classes d'éducation spécialisée. Deux à trois pour cent des Ontariens sont placés dans les classes d'éducation spécialisée des écoles secondaires publiques. Notez que 56 p. 100 des délinquants dangereux et 36 p. 100 des délinquants non dangereux sont classés dans cette catégorie; ils ont des problèmes d'apprentissage.

Il arrive souvent, et je crois que c'est habituellement le cas pour les délinquants dangereux, qu'on se contente de faire du gardiennage. On ne leur offre aucune option en matière de traitement; ils sont tout simplement enfermés; ils ne voient jamais la lumière du jour. C'est ce qui leur arrive le plus souvent. Vous parlez de réadaptation; on n'en fait pas. Elle est réservée aux personnes qui seront relâchées dans la collectivité.

Les traumatismes crâniens, les maladies et les troubles d'attention sont surreprésentés dans cette population, ainsi que dans l'ensemble de la collectivité, mais on ne s'attaque pas à ces problèmes. Il en va de même pour les maladies, par exemple, les troubles endocriniens. Vous pouvez voir dans le tableau trois que c'est une maladie très courante puisque près de 38 p. 100 des délinquants dangereux souffrent de troubles endocriniens et qu'il est difficile de dépister cette maladie dans quelque contexte que ce soit. Il faut habituellement que les avocats obtiennent des ordonnances judiciaires pour que l'on procède à des analyses de sang pour dépister les troubles endocriniens. Vous comprenez que cela peut être un facteur important, tant pour le traitement que pour la réadaptation.

Voilà l'aperçu général que je voulais vous présenter. Après avoir dit toutes ces choses négatives, je mentionnerai que le projet de loi peut tout de même avoir un effet positif sur la sécurité de la

them will think twice about ignoring treatment programs if they see a dangerous offender application on the horizon, not after 19 charges as we see here.

The Chair: Thank you very much. Regarding the top six lines of Table 1, what are those numbers? Are they percentages?

Mr. Langevin: The percentages are indicated with a percentage sign after the number. That is number of offences. The dangerous offenders have had over 19 total offence convictions before their designation as a dangerous offender.

The Chair: That is an average, in other words, based on your database.

Mr. Langevin: Yes.

Ryan Dyck, Youth Coordinator, Egale Canada: Thank you very much. Egale Canada is Canada's national advocacy organization for lesbian, gay, bisexual and trans-identified individuals. I am also a 22-year-old student at the University of Ottawa.

On behalf of Egale Canada, I want to thank you for inviting us to speak with you concerning the sensitive issue of the age of sexual consent for young Canadians. We are extremely grateful to see that parliamentarians are diligent about consulting the community in regards to this matter.

I am sure we can agree that the issue of young people and sexuality is a delicate subject and should be carefully considered before any laws are passed that would affect the health and well-being of our country's youth.

Unfortunately, Bill C-2 with its provision to raise the age of consent from 14 years to 16 years does not meet the standard for careful consideration in the views of Egale Canada. I hope we will be able to contribute to ensuring this bill fulfills its intention of securing the health and safety of young Canadians as this is an intention that Egale Canada and its membership support in full. However, from Egale Canada's perspective, Bill C-2 is an unnecessary and potentially harmful invasion into the sex lives of young Canadians. Wherever young people do not consent to sex, there are already sturdy laws in place to protect them. We have laws against sexual assault at any age, laws against people in position of authority who take advantage of minors in their care and laws against child prostitution, child pornography and Internet luring.

Any approach to this issue that is truly concerned about the well-being and protection of Canadian teens should not be hastily passed through Parliament, effectively stigmatizing sexually active teens as criminals and inhibiting them from accessing the information and education they need to make mature decisions about their own relationships.

collectivité et modifier l'attitude des délinquants à l'égard des traitements. Je pense qu'ils y penseront à deux fois avant de refuser les programmes de traitement s'ils voient se profiler à l'horizon une demande de déclaration de délinquant dangereux, sans qu'il faille attendre que chacun ait fait l'objet de 19 accusations comme nous le voyons ici.

La présidente : Merci. Pour ce qui est des six lignes en haut du tableau 1, que représentent ces chiffres? Sont-ce des pourcentages?

M. Langevin : Les pourcentages sont indiqués par le signe de pourcentage placé après le chiffre. C'est le nombre d'infractions. Les délinquants dangereux ont fait l'objet, au total, de 19 déclarations de culpabilité avant d'être déclarés délinquants dangereux.

La présidente : C'est donc une moyenne qui a été calculée à partir de votre base de données.

M. Langevin : Oui.

Ryan Dyck, coordonnateur de la jeunesse, Egale Canada : Merci beaucoup. Egale Canada est un organisme canadien national de défense des intérêts des lesbiennes, des gais, des bisexuels et des transsexuels. Je suis également un étudiant de 22 ans de l'Université d'Ottawa.

Au nom d'Egale Canada, je tiens à vous remercier de nous avoir invités à vous parler de la question sensible de l'âge du consentement à une activité sexuelle pour les jeunes Canadiens. Nous sommes extrêmement heureux de constater que les parlementaires ont décidé de consulter la société à ce sujet.

Je suis sûr que nous nous entendons sur le fait que la question des jeunes et la sexualité est une question délicate qu'il convient d'examiner soigneusement avant d'adopter des lois qui auront des répercussions sur la santé et le bien-être des jeunes Canadiens.

Malheureusement, le projet de loi C-2 qui fait passer de 14 à 16 ans l'âge du consentement à une activité sexuelle n'a pas fait, de l'avis d'Egale Canada, l'objet d'un examen détaillé. J'espère que nous pourrions faire une contribution qui permettra à ce projet de loi de réaliser son objectif, à savoir protéger la santé et la sécurité des jeunes Canadiens, un objectif qu'Egale Canada et ses membres appuient totalement. Cependant, du point de vue d'Egale Canada, le projet de loi C-2 entraînera une intrusion inutile et susceptible d'être préjudiciable dans la vie sexuelle des jeunes Canadiens. Lorsque les jeunes ne consentent pas à des activités sexuelles, il existe déjà toute une série de dispositions législatives efficaces qui les protègent. Il y a des lois contre l'agression sexuelle, quelle que soit l'âge de la victime, des lois contre les personnes en situation d'autorité qui abusent des mineurs qui leur sont confiées ainsi que des lois contre la prostitution et la pornographie juvéniles et le leurre par Internet.

La recherche d'une solution à ce problème, axée sur le souci de préserver le bien-être des adolescents canadiens et de les protéger ne devrait pas déboucher sur l'adoption hâtive d'un projet de loi, qui a pour effet de qualifier en fait de criminels les adolescents actifs sexuellement et de les empêcher d'avoir accès à l'information et à la formation dont ils ont besoin pour prendre des décisions réfléchies au sujet de leurs propres relations.

Egale Canada is opposed to raising the age of consent from 14 years to 16 years. Whether any of us think teenagers should be having sex at 14 or 15 years of age, the fact is many Canadian teens of this age are having sex. Some of them are having consensual sex with their same-age peers, and some are having consensual sex with adults. We as a society should be teaching young people to make decisions for themselves. We want teenagers to get reliable information about sex from their schools, guidance counsellors, local health clinics, peer support groups, friends and adults they can trust. If young people feel their behaviour is criminal, we have good reason to believe they will not seek help. They will not report a sexually transmitted infection or get the necessary medical attention out of fear of criminalizing their older partners. If school boards get the impression that youth sexuality is being criminalized, they will be apprehensive about offering sexual health education before students turn 16 years. This bill effectively puts young Canadians further at risk rather than offering them the protection and education they need.

Egale Canada strongly supports any measure that truly increases the safety and well-being of young people. However, ramming a hastily prepared bill through Parliament with negligible debate is not an effective way of doing this. If we are serious about our youth, then we should not be subjecting them to arbitrary parliamentary deadlines. Egale Canada is only one of many concerned organizations in Canada with valuable insight to share regarding this issue. Most of these organizations have not had an opportunity to share their knowledge at all.

Young Canadians themselves, in particular, have been absent from the debate. Parliamentarians should be taking the time to actively speak with the teens who will be most affected by this law. Genuine consultation on this issue would reveal the many problematic holes in this bill, including the need to ensure confidentiality for teens who access sexual health services and education, or the discriminatory differentiation between the age of consent for anal sex compared to that for other forms of sexual relationships. This is something declared unconstitutional in numerous provincial courts, yet Bill C-2 does nothing to address existing discrimination or ameliorate existing risk factors for sexually active youth.

As a community, gay, lesbian, and trans-gendered Canadians know what it is like to be stigmatized as criminals and to be afraid of seeking out the information and services that are necessary to lead a healthy and emotionally fulfilling life. It is precisely around

Egale Canada s'oppose au relèvement de 14 à 16 ans de l'âge du consentement à une activité sexuelle. Peu importe que nous estimions que les adolescents devraient ou ne devraient pas avoir de relations sexuelles à l'âge de 14 ou 15 ans, le fait demeure que les adolescents canadiens de cet âge sont actifs sexuellement. Certains ont des relations sexuelles consensuelles avec des jeunes de leur âge et d'autres des relations sexuelles consensuelles avec des adultes. Notre société devrait apprendre aux jeunes à prendre les décisions qui les concernent. Nous voulons que nos adolescents puissent obtenir des renseignements fiables au sujet du sexe en s'adressant à leurs écoles, à leurs orienteurs, aux cliniques de santé locale, à des groupes de soutien constitués de pairs, à des amis et des adultes en qui ils ont confiance. Si les jeunes estiment que leur comportement est criminel, nous avons de bonnes raisons de croire qu'ils n'iront pas chercher de l'aide. Ils n'iront pas rapporter une maladie transmise sexuelle ni obtenir des soins médicaux, parce qu'ils craindront de criminaliser leurs partenaires s'ils sont âgés. Si les conseils scolaires ont l'impression que la sexualité des jeunes est criminalisée, ils hésiteront à offrir des cours d'éducation sexuelle avant que les étudiants n'aient atteint l'âge de 16 ans. Ce projet de loi a en réalité pour effet d'aggraver les dangers auxquels sont exposés les jeunes Canadiens, au lieu de leur offrir la protection et l'éducation dont ils ont besoin.

Egale Canada appuie vigoureusement toute mesure qui a véritablement pour effet d'améliorer la protection et le bien-être des jeunes. Cependant, adopter à la hâte un projet de loi trop rapidement préparé après un débat insuffisant n'est pas la bonne façon de procéder. Si nous voulons vraiment protéger nos jeunes, nous ne devrions pas leur imposer des dates limites parlementaires arbitraires. Egale Canada n'est qu'une des organisations canadiennes concernées qui a une grande expérience des problèmes que soulèvent ces mesures. La plupart de ces organismes n'ont pas eu la possibilité de vous communiquer leurs connaissances.

Les jeunes Canadiens eux-mêmes, en particulier, n'ont pas participé à ce débat. Les parlementaires devraient prendre le temps de chercher à parler aux adolescents, puisque ce sont eux qui seront le plus directement touchés par cette loi. De véritables consultations sur ces questions feraient apparaître les nombreuses lacunes de ce projet de loi, y compris la nécessité d'assurer la confidentialité pour les jeunes qui ont accès à des services de santé sexuelle ou à l'éducation sexuelle, ou la discrimination qu'entraîne la différence entre l'âge du consentement pour les relations sexuelles anales et l'âge applicable aux autres formes de relations sexuelles. C'est un aspect qui a été déclaré inconditionnel par de nombreux tribunaux provinciaux, et pourtant, le projet de loi C-2 ne fait rien pour mettre un terme à cette discrimination, ni pour améliorer les facteurs de risque qui touchent, à l'heure actuelle, les jeunes qui sont actifs sexuellement.

La communauté que constituent les gais, les lesbiennes et les transsexuels du Canada sait ce que veut dire être étiqueté comme criminel et avoir peur de chercher l'information et les services dont ils ont besoin pour mener une vie saine et affectivement

the ages of 14 and 15 years that many young Canadians are struggling to come to terms with their sexual identities.

Egale Canada is concerned that raising the age of consent and inhibiting access to information and education will make it even more difficult and emotionally strenuous for these young people to understand their identities and to develop healthy and mature relationships.

In order to meet its desirable intention of protecting Canadian teens from physical and emotional harm, Bill C-2 must ensure that youth have access to age-appropriate sexual health education, to medical services where necessary and to confidential and trustworthy counselling and advice regarding sexual behaviour and intimate relationships. Egale Canada fears that rolling this provision in with a bill labelled "tackling violent crime" will have only the opposite effect.

On behalf of Egale Canada, we would like to thank you for your diligence in considering all the potential effects of this bill.

Senator Stratton: Mr. Dyck, my question is with regard to raising the age of consent from 14 years to 16 years of age. The first concern is Internet luring. The second concern is older men enticing women into prostitution. That happens often in my city of Winnipeg. They get them hooked on drugs and then tell them that they must pay for the drugs, with their only recourse being prostitution. Those are real and honest concerns, and that is what this bill is intended to address. When girls as young as 12 years become hookers, there is a problem.

I was at an urgent care clinic on the weekend. While I was waiting to be examined, the police brought in a young girl who had been drinking too much. They had to have her medically assessed before they took her to the detention centre overnight. One of police officers was asking why she goes near that guy, who he said was just bad news. "He" was an older guy, and the girl was a young kid.

The police need tools to enable them to tell that older guy to stay away from that girl or he will be charged. That is the kind of individual the government is after. It is a red herring to suggest that others would be caught in that. This is specific to the serious Internet problems we are having and the problem of young boys and girls being enticed into prostitution and drugs.

Mr. Dyck: I agree that is a significant problem that must be addressed. However, there are already laws in place to address those things. Raising the age of consent would make it possible to punish people afterwards; it does not tackle the root problem, the social circumstances that lead to these situations or the lack of

satisfaisante. C'est précisément vers l'âge de 14 et 15 ans que la plupart des jeunes Canadiens tentent d'établir leur identité sexuelle.

Egale Canada estime qu'avec le relèvement de l'âge du consentement et le manque d'accès à l'information et l'éducation, les jeunes éprouveront encore davantage de difficultés à comprendre leur identité et à entretenir des relations saines et responsables.

S'il veut atteindre son objectif louable qui consiste à protéger les adolescents canadiens de tout dommage physique et affectif, le projet de loi C-2 doit veiller à ce que les jeunes aient accès à une éducation sexuelle adaptée à leur âge, à des services médicaux lorsque cela est nécessaire et à des services de counselling confidentiels de qualité au sujet du comportement sexuel et des relations intimes. Egale Canada craint qu'ajouter cette disposition à un projet de loi intitulé « La lutte contre les crimes violents » ait un effet contraire.

Au nom d'Egale Canada, nous aimerions vous remercier des efforts que vous déployez pour examiner tous les effets potentiels de ce projet de loi.

Le sénateur Stratton : M. Dyck, ma question concerne le relèvement de 14 à 16 ans l'âge du consentement à une activité sexuelle. Ma première préoccupation est le leurre par Internet. La deuxième concerne les hommes qui incitent les femmes à se livrer à la prostitution. Cela se produit fréquemment à Winnipeg, ma ville d'origine. Ils les rendent dépendantes des drogues et ils leur disent ensuite qu'elles doivent payer pour les drogues, leur seul recours étant la prostitution. Ce sont là des préoccupations véritables et ce sont là aussi les situations auxquelles le projet de loi cherche à remédier. Lorsque des jeunes de 12 ans se prostituent, cela veut dire qu'il y a un problème.

Je me trouvais dans une clinique de soins d'urgence cette fin de semaine. Pendant que j'attendais qu'on m'examine, la police a amené une jeune fille qui avait trop bu. Ils devaient lui faire passer un examen médical avant de la garder pour la nuit dans un centre de détention. Un des policiers lui a demandé pourquoi elle fréquentait ce gars-là, qui, a-t-il ajouté, ne valait pas grand-chose. Ce gars-là était un gars âgé et la fille très jeune.

Les policiers ont besoin d'outils qui leur permettent d'obliger un homme âgé à cesser d'avoir des contacts avec une jeune fille, sous peine d'être inculpé. C'est le genre d'individu que le gouvernement cherche à empêcher de nuire. Il n'est pas utile de faire croire que ces dispositions vont en fait s'appliquer à d'autres personnes. Ce projet de loi vise précisément les graves problèmes que nous avons avec Internet et ainsi que le problème qui vient du fait qu'on incite les jeunes garçons et les jeunes filles à se livrer à la prostitution et à consommer des drogues.

M. Dyck : Je reconnais que c'est là un problème grave contre lequel il faut lutter. Il existe toutefois déjà des dispositions législatives qui répriment ce genre de choses. Le relèvement de l'âge du consentement permet de punir ces personnes par la suite; cette mesure ne s'attaque à l'origine du problème, à la situation

education of young people in such situations, particularly the dangers on the Internet.

Raising the age of consent brings with it a stigma of criminality and the danger that we will not educate people about sex before they reach 16 years of age, particularly in schools. It is imperative that people get this information without fear prior to this happening.

Senator Stratton: Professor Langevin, you have obviously looked at predators. What age must children be for a predator to be classified as a pedophile? We have the classic example of a young hockey player who was trapped years ago. What is the age limit? Would you not want to protect youngsters from pedophiles?

Mr. Langevin: There are somewhat different parameters for men, and it is mostly men, who are more attracted to girls rather than boys. The typical heterosexual pedophile prefers girls in the nine- to eleven-year age range, and there is a clear demarcation of physical immaturity.

Men who are attracted to boys prefer somewhat older boys, tending to be in the range of puberty — 13, 14, 15 years, where there may be much more sexual confusion in the mind of the boy, regardless of orientation.

People who commit sexual offences on minors are a very mixed group. Some can respond to almost any human and will have sex with men, women, boys and girls. They may also prefer other dangerous activities. The sadist, for example, really wants to hurt, control, injure, and even kill someone as part of his sexual gratification. He may get equal satisfaction from a 14-year-old girl, a 15-year-old boy, or a 20-year-old woman.

On the age of consent, the concern for groups like Beyond Borders Inc. is probably that there are many children being victimized. These children are not engaging in consensual sexual relations; they are not learning about sex; much older men are victimizing them. They are not learning about love and they are certainly having many emotional difficulties as a result. The desire of Beyond Borders is to protect children by raising the age of consent to 16 years. I would agree that is a positive goal with regard to protecting minors.

Senator Cowan: So you think that raising the age is generally a positive move?

Mr. Langevin: Yes, I think it will eliminate many ambiguous cases in which people get away with this type of abuse.

sociale qui a donné naissance à ce genre de circonstances, ni au fait que les jeunes qui se trouvent dans ce genre de situation n'ont pas été sensibilisés à certains dangers, en particulier ceux qui sont reliés à Internet.

Le relèvement de l'âge du consentement entraîne avec lui un stigmate de criminalité et risque d'empêcher de fournir une éducation sexuelle aux jeunes de moins de 16 ans, en particulier dans les écoles. Il est essentiel que ces jeunes puissent obtenir ces renseignements sans avoir à craindre quoi que ce soit avant que cela se produise.

Le sénateur Stratton : M. Langevin, vous avez évidemment examiné les prédateurs. Quel âge doivent avoir les enfants pour que le prédateur soit classé comme un pédophile? Il y a l'exemple classique du jeune joueur de hockey qui a été agressé il y a des années. Quel est l'âge limite? Ne pensez-vous pas qu'il faille protéger les jeunes contre les pédophiles?

M. Langevin : Les paramètres pour les hommes sont légèrement différents et les pédophiles sont principalement des hommes; ils sont davantage attirés par les filles que par les garçons. Le pédophile hétérosexuel typique préfère les filles de neuf à 11 ans, une tranche d'âge associée à un manque évident de maturité physique.

Les hommes qui sont attirés par les garçons préfèrent les garçons légèrement plus âgés, ceux qui ont atteint l'âge de la puberté, 13, 14 et 15 ans, un âge où l'esprit du garçon, quel que soit son orientation sexuelle, est beaucoup plus confus sur le plan des activités sexuelles.

Les gens qui commettent des infractions sexuelles sur des mineurs sont un groupe très divers. Certaines personnes sont attirées par pratiquement tous les êtres humains et peuvent avoir des relations sexuelles avec des hommes, des femmes, des garçons et des filles. Il arrive également qu'ils préfèrent d'autres activités dangereuses. Le sadique, par exemple, cherche à faire mal, à contrôler, à blesser et même à tuer son partenaire, en recherchant une gratification sexuelle. Il peut obtenir la même satisfaction sexuelle en ayant des relations avec une fille de 14 ans, un garçon de 14 ans ou une femme de 20 ans.

Pour ce qui est de l'âge du consentement, des groupes comme Beyond Borders Inc. s'inquiètent probablement du fait que de nombreux enfants sont victimisés. Ces enfants n'ont pas de relation sexuelle consensuelle, ils n'apprennent pas ce qu'est le sexe, ce sont des hommes beaucoup plus âgés qui les victimisent. Ils n'apprennent pas ce qu'est l'amour et ils souffrent ensuite de graves troubles affectifs à cause de ces expériences. Beyond Borders est un organisme qui souhaite protéger les enfants en faisant passer l'âge du consentement à 16 ans. Je dirais que c'est un but positif si l'on veut protéger les mineurs.

Le sénateur Cowan : Vous pensez donc que le relèvement de l'âge du consentement est, d'une façon générale, une mesure positive?

M. Langevin : Oui, je pense que cela va faire cesser de nombreuses situations ambiguës dans lesquelles ce genre de personnes commettent des agressions et s'en sortent indemnes.

Senator Cowan: What is your view on the mandatory minimum sentence? I am sure that as a psychologist you have had experience with this kind of thing over the years. Do you believe it is a deterrent? We have heard evidence that it is not, or is not for everyone, and that the real deterrent is the fear of being caught. If you do not think you will get caught, the sentence that would be imposed if you were caught and convicted is not a relevant consideration.

Mr. Langevin: Men who sexually assault women get longer sentences; rapists tend to spend more time in jail, so it is in effect a logical deterrent. They are not in a community to commit crimes, so in that sense a longer sentence is effective. However, the great majority of sex offenders, who are the bulk of dangerous offenders, serve very little time in jail; one or two years are usually the maximum sentence.

Raising the minimum required time will reduce the crime rate, because those people will not be at large for longer periods of time. However, the recidivism rate remains very high because they are generally not incarcerated for an extended period of time.

Senator Cowan: Obviously, if he is in prison, he not offending against society, although he may offend within the prison population. The longer he is in prison, the less time he has to commit his crimes. Does that have a deterrent effect on his propensity to reoffend when he gets out, or does it have any deterrent effect on others who might be considering committing those kinds of offences?

Mr. Langevin: I do not believe it does because it is sexual behaviour. Some of these men try very hard; they are well socialized and they fight their urges. Others do not care; they come from very dysfunctional alcoholic families. If you look at the normal cycle of sexual arousal and release in the average human being between the ages of 14 years and 65 years at least, you are seeing release once or twice a week on average across that whole span as a minimum. These people have to fight those urges on a fairly regular basis and at some point they break. They let go and something happens. It is extremely difficult, if they are not in some kind of treatment program taking drugs that will prevent their sexual arousal, to stop those urges. I think that is one of the reasons you see such a high recidivism rate in this population. It is a lifelong phenomenon that sticks with them.

Senator Merchant: Professor Langevin, if I understood you correctly, you indicated that you felt that more criminalization and more imprisonment would make for safer communities and better crime control.

Le sénateur Cowan : Que pensez-vous de la peine minimale obligatoire? Je suis sûr que comme psychologue, vous avez connu ce genre de choses au cours de votre carrière. Pensez-vous que cette mesure ait un effet dissuasif? Certains témoins ont déclaré qu'elle n'en avait pas, ou du moins pas pour tout le monde, et que le véritable élément dissuasif était la crainte d'être pris. Lorsque le délinquant ne pense pas se faire prendre, la peine à laquelle il serait condamné s'il était pris et déclaré coupable n'est pas un élément pertinent.

M. Langevin : Les hommes qui agressent sexuellement les femmes reçoivent des peines plus longues; les violeurs passent souvent davantage de temps en prison, de sorte que cela constitue en effet un élément dissuasif. Ils ne sont pas en liberté et ne peuvent donc commettre de crimes, de sorte que, dans un sens, il est efficace d'aggraver les peines. Cependant, la grande majorité des délinquants sexuels, qui constituent la plus grosse partie des délinquants dangereux, purgent de très courtes peines en prison; un ou deux ans d'emprisonnement est habituellement la peine maximale.

Le fait de prolonger la durée de la peine minimale entraînera une réduction de la criminalité, parce que ces personnes ne seront pas en liberté pendant de longues périodes. Le taux de récidive demeurera toutefois très élevé parce que ces délinquants ne sont généralement pas incarcérés pendant de longues périodes.

Le sénateur Cowan : Évidemment, le délinquant qui est en prison ne peut commettre des infractions contre la société, même s'il peut commettre des infractions au sein de la population carcérale. S'il reste longtemps en prison, il aura moins de temps pour commettre ces infractions. Est-ce que cela a un effet dissuasif sur sa tendance à récidiver une fois remis en liberté ou est-ce que cela a un effet dissuasif sur les autres personnes qui penseraient commettre ce genre d'infractions?

M. Langevin : Je ne pense pas que cette mesure ait un effet dissuasif parce qu'il s'agit d'un comportement sexuel. Certains de ces hommes font de gros efforts; ils sont bien intégrés dans la société et luttent contre leurs pulsions. D'autres ne s'en soucient pas; ils viennent de familles alcooliques, gravement dysfonctionnelles. Sachant que le cycle normal d'excitation et de libération sexuelle chez l'être humain moyen entre l'âge de 14 ans et 65 ans au moins est de une à deux fois par semaine au minimum, pendant toute cette période, vous constaterez que ces gens doivent lutter régulièrement contre ces pulsions et qu'il leur arrive à un moment donné d'y céder. Ils se laissent aller et font ce qu'ils ne doivent pas faire. C'est une situation extrêmement difficile, s'ils ne participent pas à un programme de traitement et ne prennent pas de drogues pour supprimer leur libido, pour réprimer ces pulsions. C'est une des raisons pour lesquelles le taux de récidive est si élevé dans cette population. C'est un phénomène qu'ils connaîtront toute leur vie.

Le sénateur Merchant : Monsieur Langevin, si je vous ai bien compris, vous avez déclaré qu'en aggravant la répression et la durée des peines, on protège mieux la population et la criminalité.

Mr. Langevin: It will because it will make people less available in the community to commit crimes from that perspective only. In terms of rehabilitating and changing the individual, I do not know that it will tackle the actual root cause, namely that they are sexually attracted to children or to raping people.

Senator Merchant: Are you dealing just with sexual offenders?

Mr. Langevin: Yes; they are the majority of dangerous offenders — that is, 90 per cent of them.

Senator Merchant: Are there some countries that we should be looking at that have systems that could serve as models for this country; that is, countries where they have had good results? If so, what are they doing that maybe we should be thinking about doing?

Mr. Langevin: Canada has been a world leader for at least the last 40 years in the treatment of sexual offenders. Corrections Canada has led the way.

I did not hear it mentioned today but one of the things for their funding is the Circles of Support and Accountability. The sex offender released under that program often, as a long-term offender, has a group of people involved in his life as family. It is not a question of being asked if he did it again but he is asked, “How are you doing? What fun are you having?” That makes him feel a sense of belonging and a sense of community that he may have never had ever. It is very effective in reducing the risk of reoffending to a marginally small number. That is probably the best thing I have seen in the last 30 years for reducing recidivism, because you have people involved that are seeing that they do not fall into recidivism.

Senator Merchant: I did not get to question him about this, but the previous guest said that Canada is a leader, especially in the treatment of our Aboriginals. I think they mentioned New Zealand and other countries that have come to us and are learning from us. This is something we neglected to elicit from our previous guests.

The Chair: Indeed, Professor Roberts said the same thing yesterday: We are respected worldwide for some of these programs.

Senator Oliver: Professor Langevin, I liked your presentation. I thought it was very helpful and useful. As I understand it, you basically say that your reading of Bill C-2 indicates that the bill has some beneficial effects. You said that you believe the proposed legislation may have a number of beneficial effects on community safety and on changing offender attitudes in complying with treatment.

One of the things I liked about your presentation is that it was so candid. You were very frank. You say that Bill C-2, the legislation as it stands assumes that psychiatrists and psychologists are accurate predictors of risk of future sexual and violent offenders. You were critical of a whole group of tests.

M. Langevin : Cela vient du fait que de cette façon, ces gens ne se trouvent pas en liberté et n'ont donc pas la possibilité de commettre des infractions. Sur le plan de la réadaptation et de l'amendement de l'individu, je ne pense pas que cela touche la cause à l'origine de leur délinquance, à savoir qu'ils sont sexuellement attirés par les enfants ou par le viol.

Le sénateur Merchant : Étudiez-vous uniquement les délinquants sexuels?

M. Langevin : Oui; ils constituent la majorité des délinquants dangereux — en fait, 90 p. 100 d'entre eux.

Le sénateur Merchant : Devrions-nous examiner ce qu'ont fait des pays qui ont adopté des systèmes qui pourraient servir de modèles pour nous; des pays qui ont obtenu de bons résultats dans ce domaine? Si c'est le cas, quelles sont les mesures qu'ils ont adoptées et que nous devrions envisager de prendre nous aussi?

M. Langevin : Pour ce qui est du traitement des délinquants sexuels, le Canada est un chef de file dans ce domaine depuis au moins 40 ans. Le Service correctionnel du Canada est un pionnier.

Je ne les ai pas entendus mentionner aujourd'hui, mais le SCC reçoit des fonds pour les Cercles de soutien et de responsabilité. Bien souvent, le délinquant sexuel qui est libéré dans le cadre de ce programme, en qualité de délinquant à contrôler, a une famille artificielle, un groupe de personnes qui l'entourent. On ne lui demande pas s'il a récidivé, mais on lui demande « Comment ça va? Est-ce que tu fais des choses qui te plaisent? » Cela lui donne un sentiment d'appartenance et le sentiment de faire partie d'une collectivité qu'il n'a peut-être jamais eu auparavant. C'est un programme très efficace qui réduit considérablement le risque de récidive. C'est peut-être le meilleur programme de lutte contre la récidive que j'ai vu en 30 ans, parce qu'il y a des gens qui suivent le délinquant pour qu'il ne récidive pas.

Le sénateur Merchant : Je n'ai pas posé de question à ce sujet, mais le témoin précédent a déclaré que le Canada était un chef de file, en particulier dans le traitement de nos Autochtones. Je pense qu'ils ont parlé de la Nouvelle-Zélande et d'autres pays qui sont venus étudier nos programmes. C'est une question que nous avons omis de poser à nos témoins précédents.

La présidente : En fait, M. Roberts a dit la même chose hier : le Canada est respecté à l'étranger à cause de ces programmes.

Le sénateur Oliver : Monsieur Langevin, j'ai aimé votre exposé, je l'ai trouvé très utile. Si j'ai bien compris, vous dites essentiellement que, selon vous, le projet de loi C-2 aura certains effets bénéfiques. Vous avez déclaré que vous pensiez que les mesures proposées auraient un certain nombre d'effets positifs pour la sécurité de la collectivité et pour changer l'attitude des délinquants et les amener à accepter des traitements.

Un des aspects de votre exposé que j'ai aimé est que vous avez été très franc. Vous avez été très direct. Vous dites que le projet de loi C-2, sous sa forme actuelle, part du principe que les psychiatres et les psychologues sont en mesure de prédire avec exactitude le risque de récidive des délinquants violents et des

I will not repeat them but SORAG and many others are referred to in your paper. You seem to think that we need something more objective.

In terms of this legislation relying upon psychologists and psychiatrists, what is wrong with that? Is it that their verbal judgments are not accurate? Are there scientific tests and more objective, qualitative and quantitative tests that could be applied? If so, what are they and what do you recommend?

Mr. Langevin: Those actuarial measures are supposed to be scientific and objective. For some of them, such as the Static-99, you do not really need a human to administer them; take the police report and feed it into a computer and you will come out with a score saying whether they are a danger to the community. You do not have to see the person.

Senator Oliver: But that is not accurate.

Mr. Langevin: It is being put forward at this time as a useful index of a person's risk to be in the community. Similarly with the VRAG and the SORAG, people may do a crime search primarily looking at their correctional history, then do a brief interview and fill out all the instruments and come up with some score that looks objective and states that there is an 80 per cent chance this man will reoffend. The problem is that the accuracy of that is about 6 per cent. You may as well take a dart and throw it over your back into a board to come up with a more reliable index.

Senator Oliver: What is reliable, what is objective and what do you recommend?

Mr. Langevin: I recommend examining the use of a weapon in the offence. More damage is done when there is a weapon in the offence. Typically, — and I have numbers in Table 2 — 73 per cent of the dangerous offenders and 28 per cent of the other offenders have used a weapon in their sexual offence. When a weapon is used, more physical damage is done to the victim and he or she must be hospitalized. The victim is bruised, cut, unconscious, and sometimes dead. I am talking about this in terms of objective criterion of physical injury to the person that can be used in an evaluation of the danger to the victim. That is one thing.

Senator Oliver: You would need to go on and look at various types of weapons to determine which would make the risk higher, would you not? If so, have you done that analysis?

Mr. Langevin: I have looked at them and it is interesting that most of them use knives. When you look at people who are drinking or drunk at the time, about half of them are using a weapon. When alcohol is involved, there is likely to be more harm to the victim and it is a weapon of convenience. It is more

délinquants sexuels. Vous avez critiqué toute une série d'outils utilisés par eux. Je ne vais pas les énumérer à nouveau mais vous mentionnez dans votre mémoire le SORAG et de nombreux autres. Vous semblez penser qu'il faudrait disposer de tests plus objectifs.

Pourquoi le fait que ce projet de loi s'appuie sur le travail des psychologues et des psychiatres est-il mauvais? Cela vient-il du fait que leurs jugements ne sont pas précis? Existe-t-il des tests scientifiques et plus objectifs, des tests qualitatifs et quantitatifs que l'on pourrait utiliser? Si c'est le cas, quels sont-ils et quels sont ceux que vous recommanderiez?

M. Langevin : Ces mesures actuarielles sont en théorie scientifiques et objectives. Pour certaines d'entre elles, comme le Static-99, il n'est même pas nécessaire que ce test soit administré par un être humain; il suffit de prendre le rapport de police, d'en saisir les données dans un ordinateur et vous obtenez un score qui vous dit si le délinquant en question constitue un danger pour la collectivité. Il n'est même pas nécessaire de voir la personne.

Le sénateur Oliver : Mais il n'est pas précis.

M. Langevin : On présente à l'heure actuelle ce test comme un indice utile du risque que représente une personne donnée pour la collectivité. De la même façon, avec le VRAG et le SORAG, les gens peuvent établir une liste des crimes commis par la personne, en examinant principalement leurs antécédents correctionnels, procéder ensuite à une brève entrevue, remplir tous les instruments et obtenir un score qui à l'air objectif et qui mentionne que le délinquant en question a 80 p. 100 des chances de récidiver. Le problème est que l'exactitude d'un tel test est d'environ 6 p. 100. Il serait tout aussi efficace de lancer une fléchette vers une cible les yeux fermés; en fait on détiendrait ainsi un indice plus fiable.

Le sénateur Oliver : Quels sont les tests fiables, objectifs que vous recommandez?

M. Langevin : Je recommande d'examiner l'utilisation d'une arme dans la perpétration d'une infraction. Lorsque l'infraction est commise à l'aide d'une arme, elle entraîne davantage de dommage. Habituellement — et j'ai les chiffres dans le tableau 2, 73 p. 100 des délinquants dangereux et 28 p. 100 des autres délinquants ont utilisé une arme dans la perpétration de leur infraction sexuelle. Lorsqu'on utilise une arme, on cause des lésions corporelles à la victime qui doit être hospitalisée. La victime a des ecchymoses, elle est lacérée, inconsciente et parfois morte. Je parle de cet aspect comme d'un critère objectif des lésions corporelles causées à une personne qui peut être utilisé pour évaluer le danger que représente le délinquant pour la victime. C'est un élément.

Le sénateur Oliver : Il faudrait donc tenir compte des divers types d'armes utilisées pour savoir si cela aggrave le risque, n'est-ce pas? Si c'est le cas, avez-vous effectué cette analyse?

M. Langevin : J'ai examiné ces aspects et il est intéressant de noter que la plupart des délinquants utilisent des couteaux. La moitié environ des personnes qui buvaient ou étaient ivres au moment de l'infraction ont utilisés une arme. Lorsque le facteur alcool est présent, la probabilité que la victime subisse des

emotionally satisfying for a sadist to use because if a person is frightened of a weapon you can hold it to their throat and torture them. However, with a gun you shoot them and they are dead; that is it. For them, it is pre-empted foreplay. They will turn to the knife as a weapon. There is also strangulation. The difference is 47 per cent of the dangerous offenders versus 9 per cent of the non-dangerous offenders. Strangulation is also exciting because they are in their control and they enjoy that. These are objective criterion. Concerning the victim injury, you can get hospital reports to see whether you want to pursue an application.

Senator Oliver: Is there any researcher, any scientist, or any agency in Canada that has used the various criteria for their risk assessment tests?

Mr. Langevin: Yes, there is one item in the VRAG and the SORAG measures that I mentioned. It is the opposite of what you would expect. If a person is murdered, the offender is considered the least risk of future offence. You would not want a murderer out on the street again. If there is more injury, then it is an intermediate score; it is illogical. It is the reverse of what you would anticipate as a danger, that the offender might harm someone again. Those are some of the criterion that could play a role.

Alcohol is also a perennial problem. You have heard how many people in Correctional Service Canada are alcoholics. On average, about one-half of all sex offenders and non-sexual violent offenders are alcoholics. You also see in Table 3 that among the dangerous offenders, 60 per cent of them are using drugs at the time of their offence.

Senator Oliver: Alcohol and drugs?

Mr. Langevin: One or the other, often both. The people who use drugs tend to be far more violent. Among sex killers, far more of them are using drugs such as amphetamine or crystal meth, which tends to spark their own violence.

Senator Oliver: When you were talking about the 3,000 cases you have, you said you have a unique way of gathering the information; you went to the RCMP, hospitals and many other places. Then you said that there are many informal offences that have not been detected.

Does that mean there have been a number of crimes that makes it almost impossible to have accurate statistics about crime in Canada?

violences est augmentée et c'est une arme de choix. C'est une arme qui est plus satisfaisante sur le plan des émotions pour un sadique parce que si la victime a peur de l'arme, il peut la lui mettre sur la gorge et la torturer. Avec une arme de poing, le délinquant tire et la victime est morte; c'est terminé. Cela supprime les préliminaires. Les délinquants préfèrent utiliser un couteau comme arme. Il y a aussi l'étranglement. La différence est de 47 p. 100 pour les délinquants dangereux contre 9 p. 100 pour les délinquants non dangereux. L'étranglement est également un moyen excitant parce que le délinquant exerce un contrôle sur sa victime et il en retire du plaisir. Ce sont là des critères objectifs. Pour ce qui est des blessures subies par la victime, on peut examiner les rapports d'hôpital pour voir s'il y a lieu de présenter une demande de déclaration de délinquant dangereux.

Le sénateur Oliver : Y a-t-il au Canada, un chercheur, un scientifique ou une agence qui ait utilisé ces divers critères pour le processus d'évaluation du risque?

M. Langevin : Oui, j'ai mentionné un des éléments du VRAG et du SORAG. C'est le contraire de ce à quoi vous pourriez vous attendre. Lorsqu'une personne est assassinée, on considère que l'auteur de l'infraction est celui qui risque le moins de récidiver. On ne voudrait pas qu'un meurtrier se retrouve en liberté. S'il y a eu des blessures, alors l'auteur de l'infraction obtient une note intermédiaire. Cela n'est pas logique. C'est le contraire de ce que l'on pourrait prévoir pour ce qui est du danger, à savoir du danger que le délinquant attaque quelqu'un d'autre. Ce sont là quelques-uns des critères qui peuvent jouer un rôle.

L'alcool est également un problème qui perdure. On vous a dit quel était le pourcentage des personnes détenues par le Service correctionnel Canada qui étaient alcooliques. En moyenne, près de la moitié de tous les délinquants sexuels et de tous les délinquants violents non sexuels sont alcooliques. Vous pouvez également voir dans le tableau 3 que 60 p. 100 des délinquants dangereux avaient consommé des drogues au moment de la perpétration de l'infraction.

Le sénateur Oliver : L'alcool et les drogues?

M. Langevin : L'un ou l'autre, souvent les deux. Les personnes qui consomment des drogues ont tendance à être beaucoup plus violentes. Un très grand nombre des personnes qui commettent des meurtres liés au sexe consomment des drogues comme les amphétamines ou le crystal meth, des drogues qui ont tendance à déclencher d'elles-mêmes la violence.

Le sénateur Oliver : Lorsque vous parlez de vos 3 000 dossiers, vous dites que vous avez une façon unique de recueillir ces renseignements; vous vous êtes adressé à la GRC, aux hôpitaux et à de nombreuses autres sources. Vous avez ensuite déclaré qu'il existait de nombreuses infractions non formelles qui n'étaient jamais signalées.

Cela veut-il dire qu'il est pratiquement impossible d'obtenir des statistiques exactes au sujet de la criminalité au Canada à cause de ces infractions?

Mr. Langevin: Yes, I think if you looked at the offence rate, used the provincial and federal records together; you would capture 80 per cent of the cases.

Senator Oliver: Therefore, you would not know about 20 per cent.

Mr. Langevin: That is still pretty good. When they talk about reoffending, you are only moving it up to 90 per cent. People do not tell us that any more. This is from the days when they thought we could cure them and everybody had a positive attitude.

Now, there are 20 per cent or less who will tell us they have a sexual problem or that they had committed an offence. There is less candour now.

Senator Oliver: What do you call these undetected informal offences? Do most of these offences take place within a home?

Mr. Langevin: Not necessarily. They are sexual offences.

Senator Oliver: Do they take place in an office?

Mr. Langevin: More often not. They are more informal. They can be in homes, bars, cars or in parks. Those are the more common scenarios. With children, often the car is used or if they are babysitting. There are quite a range of settings, not necessarily just homes.

Senator Di Nino: Professor Langevin, we had heard from more than one witness about the efforts of CSC about their efforts of training and treatment, particularly of those who have been convicted of some of the major crimes, such as violent crimes and repeat offenders, et cetera. Are you familiar with the programs and if so what is your opinion?

Mr. Langevin: There are a range of programs, such as substance abuse, anger management and sex offender treatment relapse prevention therapy. There is the use of medication and drugs, such as sex drive reducing drugs. Of course, they also treat major mental illnesses with the appropriate medications.

The idea is good and it works for some people. For some, it only works temporarily because they are released to an unstructured environment where they run into the problems they had before they went to jail.

Many of the problems I have encountered, and I have used many of these treatment methods myself, if you look at Table 3 with respect to the academic achievement of these individuals, many of them are high school dropouts who have learning disabilities. They also have cognitive impairment. There is at least one-third overall who have significant brain dysfunction and they have trouble processing information. In some ways, you may as

M. Langevin : Oui, je pense que si vous cherchiez à établir le nombre d'infractions en utilisant à la fois les dossiers provinciaux et les dossiers fédéraux vous arriveriez à recenser 80 p. 100 des dossiers.

Le sénateur Oliver : Il vous manquerait donc 20 p. 100.

M. Langevin : Ce n'est tout de même pas si mal. Si l'on parle de récidive, ce pourcentage passe à 90 p. 100. Les gens ne nous disent plus tout. Cela remonte à la période où les délinquants pensaient que nous pouvions les guérir et où tout le monde avait une attitude positive.

Aujourd'hui, il y a 20 p. 100 des délinquants ou un peu moins qui nous déclarent avoir un problème sexuel ou avoir commis une infraction. Ils sont moins francs aujourd'hui.

Le sénateur Oliver : Comment appelez-vous ces infractions non formelles non signalées? Est-ce que la plupart de ces infractions sont commises dans un logement?

M. Langevin : Pas nécessairement. Ce sont des infractions sexuelles.

Le sénateur Oliver : Sont-elles commises dans un bureau?

M. Langevin : Le plus souvent non. Ce sont des infractions non formelles. Elles peuvent être commises dans des logements, des bars, des voitures ou dans les parcs. Ce sont là les scénarios les plus courants. Avec les enfants, on utilise souvent la voiture ou ces infractions sont commises par la personne qui les garde. Il y a toute une série de lieux possibles, ce ne sont pas toujours des logements.

Le sénateur Di Nino : Monsieur Langevin, plusieurs témoins nous ont parlé des efforts qu'avait déployés le SCC en matière de formation et de traitement, en particulier pour ceux qui ont été déclarés coupables d'un crime grave, comme les crime violents et les récidivistes, et le reste. Connaissiez-vous ces programmes et si c'est le cas, qu'en pensez-vous?

M. Langevin : Il y a différents programmes, comme la toxicomanie, la gestion de la colère et les thérapies visant la prévention de la rechute en matière d'infraction sexuelle. On utilise également des médicaments, notamment ceux qui ont pour effet de réduire la libido. Bien entendu, le service traite également les principales maladies mentales avec des médicaments appropriés.

L'idée est bonne et donne de bons résultats pour certains délinquants. Pour d'autres, les bons résultats ne durent pas, parce que les détenus sont ensuite relâchés dans un environnement non structuré où ils retrouvent les problèmes qui étaient les leurs avant d'être incarcérés.

La plupart des problèmes que j'ai observés — et j'ai moi-même utilisé la plupart de ces méthodes de traitement. Si vous examinez le tableau 3 pour ce qui est de la scolarité de ces personnes, vous constaterez que la plupart d'entre elles n'ont pas terminé leurs études secondaires et ont des problèmes d'apprentissage. Elles ont aussi des déficiences intellectuelles. Il y a au moins un tiers des détenus qui souffrent de troubles de fonctionnement du cerveau et

well be talking to the door. I think there needs to be special methods introduced to deal with these people. There also needs to be a change in their attitude. These people hate —

Senator Di Nino: Whose attitude, the inmates'?

Mr. Langevin: In the attitude of people in general about people with learning problems in school, and of the inmates. I am talking about the inmates. Many of them develop a tremendous dislike for learning situations. In school, they are characteristically tormented: You are stupid; you are going to the happy class; you are a dummy. They are so demeaned, and they are so glad to get out of school. That is why you see such a high rate of dropouts. Then you put them back into a therapy situation where they are often in a group, they are given homework to do, they are back in the classroom and they hate it. Much of the time, cost has taken precedence over what would be more effective in dealing with them as individuals. That is one basic problem.

You also have a total disregard or really an ignorance of the neural problems that many of these people have. You can see from Table 3 that there are tremendous amounts of head injuries. In some cases, the sexual behaviour occurs after that injury. It is triggered by some change in their brain and their personality.

ADHD is also ignored. There are studies showing that up to 40 per cent of sex offenders suffer from attention deficit hyperactivity disorder. It is a treatable condition that is not dealt with. Endocrine disorders are not dealt with, either; although they can promote aggression in their own right as well, particularly diabetes.

The thrust of the programs is positive and they will work for some people. Some people take them away and they are really good for them. However, on the whole, you need to address these problems when you are trying to teach them. You cannot just put them into the mainstream classroom lecture that so often occurs in anger management and alcohol programs and so on.

Senator Di Nino: Are you saying that the solution starts earlier and should be different than what we are doing today?

Mr. Langevin: Yes, certainly earlier is always better. It would be better if we could intervene at the school level. Many of these people are getting grades of 38 per cent or 40 per cent coming from special education classes. There is something going on way back then, and it is often at the public school level.

Senator Di Nino: Mr. Dyck, did you know that the predecessor to Bill C-2, at least on the issue that you are addressing, was Bill C-22 called the age of protection, which has been in the parliamentary precinct for nearly two years? Are you familiar with that?

qui ont de la difficulté à traiter l'information. D'une certaine façon, c'est un peu comme si vous parliez à un mur. J'estime qu'il faudrait utiliser des méthodes spéciales pour rejoindre ces personnes. Il faut également modifier leur attitude. Ces gens n'aiment pas du tout...

Le sénateur Di Nino : Quelle attitude, celle des détenus?

M. Langevin : L'attitude qu'adoptent généralement les gens à l'égard des personnes qui ont des problèmes d'apprentissage à l'école et celle des détenus. Je parle des détenus. La plupart d'entre eux ont appris à fuir les situations d'apprentissage. À l'école, on se moque généralement d'eux : tu es stupide; tu vas aller dans la classe spéciale; tu es idiot. On les rabaisse tellement qu'ils sont très heureux de quitter l'école. C'est pourquoi il y a un si grand nombre de décrocheurs. Vous les remettez ensuite dans une situation de thérapie où ils se retrouvent, bien souvent, en groupe, avec du travail à faire après la séance, et ils ont le sentiment d'être dans une salle de classe et ils n'aiment pas ça du tout. La plupart du temps, le coût financier l'emporte sur l'efficacité de la méthode à utiliser pour ces personnes. C'est là un problème essentiel.

On ne tient également aucun compte ou on ignore totalement les problèmes neuraux dont souffrent une bonne partie de ces personnes. Vous pouvez voir avec le tableau 3 qu'un très grand nombre de ces délinquants souffrent de traumatismes crâniens. Dans certains cas, le comportement sexuel déviant n'a été adopté qu'après le traumatisme. Il est déclenché par un changement dans leur cerveau et dans leur personnalité.

On ne tient pas compte non plus de l'hyperactivité avec déficit de l'attention. Selon certaines études, près de 40 p. 100 des délinquants sexuels souffrent de ce genre d'hyperactivité. C'est une maladie qui peut être traitée mais dont on ne s'occupe pas. On ne s'occupe pas non plus de troubles endocriniens; même s'ils peuvent être à l'origine de tendances agressives, en particulier le diabète.

L'effet de ces programmes est positif et donne de bons résultats pour certains. Il y a des détenus qui les suivent et à qui cela réussit très bien. Cependant, dans l'ensemble, il faut essayer de résoudre ces problèmes lorsqu'on essaie de leur enseigner quelque chose. On ne peut pas se contenter de les placer dans une salle de classe comme on le fait si souvent pour les programmes de gestion de la colère et de lutte contre l'alcoolisme.

Le sénateur Di Nino : Pensez-vous que la solution serait d'intervenir plus tôt et différemment de ce que l'on fait aujourd'hui.

M. Langevin : Oui, il est toujours préférable d'intervenir très tôt. Ce serait mieux si nous pouvions intervenir au niveau scolaire. La plupart de ces gens obtiennent des notes de 38 à 40 p. 100 dans des classes d'éducation spécialisée. On peut déceler certaines choses dès ce moment là et cela se passe bien souvent dans les écoles publiques.

Le sénateur Di Nino : M. Dyck, savez-vous que le projet de loi qui a précédé le projet de loi C-2, au moins sur la question dont vous avez parlé, était le projet de loi C-22 appelé l'âge de protection, qui a été présenté au Parlement, il y a bientôt deux ans? Êtes-vous au courant de ce contexte?

Mr. Dyck: Yes.

Senator Di Nino: Knowing that, do you still think that we are dealing with this piece of legislation hastily and with negligible debate? Do you think that 22 months of debate is hasty and negligible?

Mr. Dyck: In the current context, I understand this bill was set to come before the Senate in the fall when Parliament was prorogued and it is only being debated now.

The extent to which youth primarily have been included into the discussion I think is quite negligible. There have been few young people contacted with regard to this bill. Egale Canada was only contacted yesterday in order to speak on this issue.

Right now, it is quite hasty. It is being put together with violent crimes, which sends the wrong signal and the wrong stigma for sure.

Senator Di Nino: Some would argue that the bill also deals with some violent components and that is why it is included.

In your paragraph about where teenagers should get reliable information, you talk about their schools, guidance counsellors, local health clinics, peer support groups, friends they can trust and adults they can trust. You did not mention family. Was there a particular reason for leaving out the family?

Mr. Dyck: No, my apologies. It was not intentional to omit the family.

Senator Di Nino: Would you agree that the youth should be speaking to their families. In my opinion, they should, and families should be one of their main sources of information and guidance.

Mr. Dyck: A family certainly should be a source of guidance.

Senator Di Nino: Lastly, I am not sure I fully understand what you are saying, and I ask this question respectfully. Do you believe that it is quite okay for a 14-year-old and a 44-year-old to engage in sexual relations?

Mr. Dyck: It is not my intention to make a value judgment on particular relationships. I think that is a very individual case.

Senator Di Nino: I think your paper suggests or indicates that if that happens that should be all right.

Mr. Dyck: It is contingent on the individual cases, and there is not a blanket statement that applies to every single 14-year-old in this country. It is something that should be left to the courts, for one, and to individuals to be educated and make informed decisions on their own.

M. Dyck : Oui.

Le sénateur Di Nino : Sachant cela, pensez-vous toujours que nous avons examiné hâtivement cette mesure législative sans tenir un véritable débat? Pensez-vous qu'un débat qui dure 22 mois est un débat hâtif et insuffisant?

M. Dyck : Dans le contexte actuel, je crois savoir que le projet de loi devait être présenté au Sénat à l'automne, au moment où le Parlement était prorogé et que le débat vient tout juste de commencer.

Je dirais que la participation des jeunes à cette discussion a été très faible. Il n'y a pas eu beaucoup de jeunes qui ont été contacté au sujet de ce projet de loi. Egale Canada n'était invité qu'hier à parler de cette question.

À l'heure actuelle, cet examen est très rapide. Cela est combiné avec les crimes violents, ce qui envoie un message inadapté et entraîne un stigmate inapproprié.

Le sénateur Di Nino : Certains diraient que le projet de loi traite également de certains aspects violents et que c'est la raison pour laquelle cela est mentionné.

Dans le passage de votre exposé où vous parlez des personnes auprès de qui les adolescents devraient pouvoir obtenir des renseignements fiables, vous parlez de leurs écoles, de leur orienteurs, des cliniques de santé locale, des groupes de soutien formés par des pairs, des amis et des adultes auxquels ils peuvent faire confiance. Vous ne parlez pas de la famille. Y a-t-il une raison particulière pour laquelle vous n'avez pas mentionné la famille?

M. Dyck : Non, excusez-moi. Ce n'était pas mon intention d'omettre la famille.

Le sénateur Di Nino : Admettez-vous que les jeunes devraient parler avec des membres de leurs familles. À mon avis, ils devraient le faire et la famille devrait être une de leur principale source d'information et de conseils.

M. Dyck : La famille devrait certainement être une source de conseils.

Le sénateur Di Nino : Enfin, je ne suis pas sûr d'avoir bien compris ce que vous dites et je vous pose cette question sincèrement. Pensez-vous qu'il est normal que quelqu'un de 14 ans ait des relations sexuelles avec quelqu'un de 44 ans?

M. Dyck : Je n'ai pas l'intention de porter un jugement sur des relations particulières. Je pense que c'est un cas très particulier.

Le sénateur Di Nino : Je pense que votre mémoire laisse entendre que cela serait normal qu'une telle chose arrive.

M. Dyck : Cela dépend des cas individuels et il n'y a pas de déclaration générale qui puisse s'appliquer à tous les jeunes de 14 ans de notre pays. C'est un aspect qui devrait être laissé aux tribunaux, d'abord, et les individus devraient être éduqués pour qu'ils puissent prendre eux-mêmes des décisions éclairées dans ce domaine.

Senator Di Nino: If it is so-called consensual, it would never go to the courts, so it would be an act that would be admissible, at least in what I am reading from your presentation.

Mr. Dyck: It is Egale's position that it is entirely possible for a consensual relationship to exist.

Senator Andreychuk: Are you saying that for the purposes of sexual activity we should make no difference between children and adults? If they wish to participate in a sexual activity, you do not see where the adult might have an undue influence and ability to create an environment that may be negative to the younger person in the relationship. Are you saying it is just a "check it out," it is up to them, and if the 14-year-old wants to engage with a 44-year-old you do not make any value judgment that maybe the 44-year-old might have some undue influence on a maturing mind? You are saying they are totally competent to make that decision?

Mr. Dyck: That is not precisely what I am saying. First, if there is a situation where there is undue influence, the laws are in place against any sort of abuse or sexual exploitation for any minor. In terms of 14-year-olds or 15-year-olds, certainly under the age of 14 is already protected as the current age of consent.

It is our position that age of consent stands quite well where it is, and we need to ensure the people in that age group are getting the education in order to ensure, if they are having sexual relationships, that they are in a consensual relationship and able to make those mature decisions. We are talking about youth between the ages of 14 years and 16 years specifically right now, not young children.

Senator Andreychuk: Do you buy into the proposition, let us say, that from our birth, we grow, mature and develop, and at some point, society says you are an adult, you can assume your full responsibilities but before that age you cannot. What you are saying is that cut off should be 14 years not 16 years. If I understand, you do not think it is all right for an adult to have sexual activity with someone less than 14 years, but you think it is all right over the age of 14 because they have sufficient maturity to make good judgments about their activity. Why is 14 years of age better than 16 years of age in your opinion?

Mr. Dyck: The statistics that I have seen show that people at that age are sexually active. Quite a large number of them are sexually active. Rather than driving them underground — 14 years or 16 years are both under the legal age of an adult according to society. It is a matter of finding an age where they need this education in order to make those decisions because this is where it is happening. We need to make sure they are consensual, that they know what they are doing, they have reliable information, and if things happen, they are able to get help or information. They have to be able to get this information

Le sénateur Di Nino : Si les relations sont ce qu'on appelle consensuelles, les tribunaux n'interviendront pas, ce serait donc un acte acceptable, du moins d'après ce que j'ai compris de votre exposé.

M. Dyck : Egale estime qu'il est tout à fait possible qu'il existe une relation consensuelle.

Le sénateur Andreychuk : Affirmez-vous qu'en matière d'activité sexuelle, il ne faut pas faire de différence entre les enfants et les adultes? S'ils veulent exercer une activité sexuelle, vous ne pensez pas que l'adulte peut exercer une influence indue et qu'il soit en mesure de créer un environnement qui risque d'avoir un effet négatif sur l'adolescent qui vit cette relation. Affirmez-vous que c'est une question d'information, que c'est à eux de décider et que si un jeune de 14 ans veut avoir des rapports avec une personne de 44 ans, vous ne faites pas de jugement de valeur et vous ne dites pas que la personne de 44 ans exerce peut-être une influence injustifiée sur un jeune esprit. Dites-vous que les jeunes sont tout à fait en mesure de prendre ce genre de décision?

M. Dyck : Ce n'est pas exactement ce que je dis. Premièrement, s'il y a un cas d'influence injustifiée, il y a des lois qui répriment ce genre d'abus ou d'exploitation sexuelle d'un mineur. Pour ce qui est des jeunes de 14 ou 15 ans, il y a le fait que les jeunes de moins de 14 ans sont déjà protégés avec l'âge du consentement actuel.

Notre position est que l'âge du consentement actuel devrait être conservé, et qu'il faut veiller à ce que les jeunes qui font partie de cette catégorie d'âge obtiennent l'information dont ils ont besoin pour être sûrs, dans le cas où ils auraient des relations sexuelles, qu'ils se trouvent dans une relation consensuelle et qu'ils sont en mesure de prendre des décisions raisonnées. Il s'agit ici de jeunes qui ont entre 14 et 16 ans, ce ne sont donc pas de jeunes enfants.

Le sénateur Andreychuk : Admettez-vous qu'après leur naissance, les enfants grandissent, se développent et qu'à un moment donné, la société leur dit qu'ils sont des adultes, qu'ils peuvent exercer toutes les responsabilités mais qu'avant d'avoir atteint cet âge, ils ne le peuvent pas. Vous dites que cette limite devrait être placée à 14 ans et non pas à 16 ans. Si j'ai bien compris, vous ne pensez pas qu'il soit acceptable qu'un adulte ait des relations sexuelles avec une personne de moins de 14 ans, mais vous pensez que c'est acceptable si celle-ci a plus de 14 ans parce qu'elle a suffisamment de maturité pour avoir un jugement éclairé au sujet de ses activités. Pourquoi pensez-vous qu'il est préférable de placer cette limite à 14 ans plutôt qu'à 16 ans.

M. Dyck : Les statistiques que j'ai examinées indiquent que les jeunes de cet âge sont actifs sexuellement. Il y a un grand nombre d'entre eux qui sont actifs sexuellement. Plutôt que de les forcer à se cacher — les jeunes de 14 ou 16 ans n'ont pas l'âge légal pour voir des relations avec un adulte d'après ce que dit la société. Il s'agit de choisir un âge à partir duquel ils ont besoin d'avoir accès à ces renseignements pour prendre ce genre de décisions parce que c'est à ce moment-là qu'ils sont actifs. Il faut veiller à ce que ces relations soient consensuelles, à ce que les jeunes sachent ce qu'ils font, qu'ils disposent de renseignements fiables, et que, s'ils leur

while not fearing stigmatizing or criminalizing their older partners.

Senator Andreychuk: That is my point. I still do not understand why you believe that someone without the age of majority can make all those choices. We as a society are not stigmatizing a child who may want to experiment, a young person who is in activity. There is the age exemption clause; it is not the curiosity of the child. What we are saying is if you are an adult and you approach someone of that age that you have some responsibilities to curtailing your activity, not the child's activity.

Mr. Dyck: Absolutely, but I do not see that it makes much difference changing it from 14 years to 16 years. The paramount effect we see is the lack of education that will happen to the young children.

Senator Andreychuk: Is the lack of education happening now?

Mr. Dyck: Yes.

Senator Andreychuk: Young people are reticent to reach out for that?

Mr. Dyck: Yes, there is a culture of fear. A lot of people do not know they can. To raise the age even further —

Senator Andreychuk: Your fear is it might be accelerated.

Mr. Dyck: Absolutely.

Senator Andreychuk: Do you not see this legislation is putting the onus on the adult, not the child? We will still have all the problems of getting education to young people and their reticence to reach out for it, but the law will signal to adults not to approach anyone less than 16 years of age. That is the intent, as I understand this legislation, and do you support that?

Mr. Dyck: I do; I think that is already in place.

Senator Andreychuk: Professor Langevin, all of your tables point out that the dangerous offenders are more violent, abuse substances more often, have had much more sexual and violent offences, appear in court more often, have committed crimes in more cities, have had more problems.

In other words, how we are trying to attack the issue of dangerous repeat offenders seems to be working. It is not perfect but it is working; is that my understanding, or do you think we are on the wrong road?

Mr. Langevin: Many people would qualify who are not being designated or even have the applications for dangerous offender,

arrivent quoi que ce soit, ils sauront comment obtenir de l'aide ou de l'information. Il faut qu'il puisse avoir accès à cette information sans craindre de stigmatiser ou de criminaliser leurs partenaires âgés.

Le sénateur Andreychuk : C'est là où je voulais en venir. Je ne comprends toujours pas pourquoi vous pensez qu'une personne qui n'a pas l'âge de la majorité peut faire tous ces choix. La société ne stigmatise pas l'enfant qui veut faire des expériences, l'adolescent qui est sexuellement actif. Il y a la clause qui accorde une exemption en matière d'âge; ce n'est pas la curiosité de l'enfant. Nous disons simplement qu'un adulte qui prend contact avec quelqu'un de cet âge a la responsabilité de limiter ses activités, non pas celle de l'enfant.

M. Dyck : Absolument, mais je ne vois pas pourquoi cela fait autant de différence de passer de 14 à 16 ans. L'aspect essentiel d'après nous est que les jeunes enfants n'ont pas accès à de l'éducation dans ce domaine.

Le sénateur Andreychuk : Ce problème d'accès à l'éducation existe-t-il à l'heure actuelle?

M. Dyck : Oui.

Le sénateur Andreychuk : Les jeunes hésitent-ils à demander des renseignements?

M. Dyck : Oui, il y a un sentiment de peur qui est très répandu. Il y a beaucoup de gens qui ne savent pas qu'ils peuvent avoir accès à cette information. Si l'on relève encore l'âge...

Le sénateur Andreychuk : Vous craignez que cela n'aggrave la situation.

M. Dyck : Absolument.

Le sénateur Andreychuk : Ne comprenez-vous pas que ce projet de loi impose un fardeau à l'adulte et non pas à l'enfant? Il y aura toujours le problème de l'éducation sexuelle pour les jeunes et celui de leur réticence à demander de l'information, mais la loi signalera aux adultes qu'ils ne doivent pas s'approcher des personnes de moins de 16 ans. C'est là l'intention du projet de loi, d'après ce que j'ai compris, et j'aimerais savoir si vous êtes en faveur de ce projet de loi?

M. Dyck : Je le suis; je pense que cela existe déjà.

Le sénateur Andreychuk : À l'heure actuelle, monsieur Langevin, tous vos tableaux montrent que les délinquants dangereux sont plus violents que les autres, consomment davantage de drogues, commettent davantage d'infractions violentes et sexuelles, comparaissent plus fréquemment devant les tribunaux, ont commis davantage d'infractions dans différentes villes et connaissent davantage de problèmes.

Autrement dit, la façon dont nous attaquons la question des délinquants dangereux et récidivistes semble donner des résultats. Elle n'est pas parfaite, mais elle donne de bons résultats; ai-je raison de le penser ou estimez-vous que nous nous trompons?

M. Langevin : Il y a beaucoup de gens qui remplissent les conditions pour être déclarées délinquants dangereux qui ne

and my purpose in laying out the tables in this way to show that the numbers can increase dramatically with the new legislation.

Yes, I think people who are using weapons and so on should be locked away from the public, but I think a lot of the time the decision-making is arbitrary. Our ability to predict whether they will do it again is very poor. It might be just as valuable to have longer sentences for these people, long determinant sentences to keep them out of circulation.

Something is happening, yes. There are people in this group who have not used weapons, who are not injuring their victims. People who might have 15 or 30 children as victims, where they have lured them with gifts or whatever else, that have not harmed them and might even have letters of support from their victims, have been designated as dangerous offenders because they are going to do it again and they are totally unrestrained. If you are looking at violence, this is covering a broader umbrella when you are dealing with sex offenders. Something is working; we are detaining some of those people. Some of them are not being dealt with early enough; they might never get to that point if we did.

There are many issues, but my main point here is that many more than fifty people a year will come up, if any of these things are in place, depending on what the Crown decides to do. They might say they will not go with this; they may not want the work or the effort. It is a lot of work to do a dangerous offender application. However, they might pursue this seeing this is the right thing to do, and you will be flooded. That is why the data is there.

Senator Andreychuk: You are not suggesting that we not take action, are you?

Mr. Langevin: Oh, no.

Senator Andreychuk: You are saying you have identified some tools that you think will be better than the ones being used. It is a question of your competence saying that what has been used to date has flaws and you are making suggestions on how to approve the administration, if I can call it that, of the system.

Mr. Langevin: Yes.

Senator Di Nino: I would like to ask Mr. Dyck if the presentation that he made today is as an individual or on behalf of Egale Canada.

Mr. Dyck: I am here on behalf of Egale Canada.

le sont pas ou qui ne font même pas l'objet d'une demande de déclaration mais le but recherché avec ce tableau est de montrer que ces chiffres risquent d'augmenter de façon très importante avec cette nouvelle mesure législative.

Oui, je pense qu'il y a des gens qui utilisent des armes et qui devraient être enfermés, loin du public. Mais je pense que bien souvent le processus décisionnel est arbitraire. Nous ne savons pas vraiment comment prévoir si ces délinquants vont récidiver ou non. Il pourrait être tout aussi efficace d'imposer des peines plus longues à ces personnes, de longues peines à durée déterminée pour qu'elles ne se retrouvent pas dans la collectivité.

Il se fait des choses, vous avez raison. Il y a des membres de ce groupe qui n'ont pas utilisé d'armes, qui n'ont pas blessé leurs victimes. Des gens qui ont peut-être victimisé 15 à 30 enfants, qui les ont attirés avec des cadeaux ou autres choses, qui ne leur ont pas fait de mal et qui ont peut-être même obtenu des lettres d'appui de la part de leurs victimes, et qui ont été déclarés des délinquants dangereux parce qu'ils vont récidiver et qu'il est impossible de les en empêcher. Si vous tenez compte de la violence, cela couvre un secteur plus large que celui des délinquants sexuels. Nous obtenons des résultats; nous détenons un certain nombre de ces personnes. À l'égard de certaines d'entre elles, nous n'intervenons pas suffisamment tôt; elles n'arriveraient peut-être jamais là où elles se sont rendues, si nous l'avions fait.

Il y a plusieurs aspects, mais ma principale remarque sur ce point est qu'il y aura beaucoup plus que 50 nouveaux délinquants dangereux par année, si nous mettons en place ces différentes mesures, selon ce que fera la Couronne. Les procureurs de la Couronne diront peut-être qu'ils ne veulent pas s'occuper de cela; ils ne voudront peut-être pas faire le travail ou déployer autant d'efforts. Il est très long de préparer une demande de déclaration de délinquant dangereux. Il est toutefois possible qu'ils décident d'aller de l'avant en pensant que le moment est venu de le faire et vous serez surchargés. C'est la raison pour laquelle ces données sont placées ici.

Le sénateur Andreychuk : Vous ne recommandez pas que nous ne fassions rien, n'est-ce pas?

M. Langevin : Oh, non.

Le sénateur Andreychuk : Vous dites que vous avez constaté qu'il existe des outils qui sont, d'après vous, supérieurs à ceux qu'on utilise à l'heure actuelle. Vous vous basez sur votre compétence pour dire que les critères utilisés jusqu'ici ont des lacunes et vous présentez des suggestions sur la façon d'améliorer l'administration, si je peux m'exprimer ainsi, du système.

M. Langevin : Oui.

Le sénateur Di Nino : J'aimerais demander à M. Dyck s'il a présenté son exposé aujourd'hui à titre personnel ou pour le compte d'Egale Canada.

M. Dyck : Je suis ici pour le compte d'Egale Canada.

[Translation]

Senator Chaput: My question deals with sexual exploitation, and Mr. Dyck and Mr. Langevin can both answer it.

Right now, sexual activities of an “exploitative nature” are allowed when the person is 18 years old and these activities mainly refer to prostitution. We all know very well that a large number of prostitutes start to work before they reach 18 years of age. A high age of consent does not seem to have protected them since young persons below 18 years old still prostitute themselves.

This legislation will increase the age of consent from 14 to 16 years. Do you think that increasing the age of consent from 14 to 16 years will reduce the sexual exploitation of the younger ones? When we look at the present situation, it does not seem that the high age limit of 18 years has prevented prostitution.

[English]

Mr. Dyck: I certainly agree with you that problems exist right now. Our system is not entirely effective. A solution is needed. That solution, in our view, is greater education and greater access to support services. It is our view that raising the age from 14 years to 16 years will have the opposite effect.

Mr. Langevin: I do not believe the intent of this is primarily to eliminate prostitution in underaged females or males. I do think it will serve to protect that group of adolescents who are at a stage in life when they are flighty, have poor decision-making skills, are inexperienced and might be very flattered by an older man who can take advantage of them. It might protect this person from becoming involved in a sexual relationship that is beyond their maturity level.

The thrust is to deal with that issue. It might eliminate some prostitution, but prostitutes come usually from a very disturbed family environment. I do not know that most of the kids who are getting on the Internet and seeing someone are necessarily from a disturbed family. They are just unsupervised and they are getting into things that are over their heads. It will help them. It will deal with the average child. I do not know that it will do much for prostitution.

The Chair: There have been a number of suggestions that the age of consent portion of the bill is designed to diminish, at least, sexual exploitation of young people. However, section 153 of the Criminal Code already outlaws sexual exploitation, a sexual relationship that is exploitative of a young person, someone under 18 years, and says that a judge may infer that the relationship is exploitative

[Français]

Le sénateur Chaput : Ma question concerne l'exploitation sexuelle, et M. Dyck et le M. Langevin pourront y répondre tous les deux.

Présentement, les activités sexuelles qu'on appelle « de nature exploitante » sont permises lorsque la personne a 18 ans et ces activités réfèrent surtout à la prostitution. Nous savons très bien que beaucoup de prostituées commencent à travailler avant l'âge de 18 ans. L'âge de consentement élevé ne semble donc pas les avoir protégés puisqu'il y a toujours de la prostitution qui se pratique par des jeunes de moins de 18 ans.

Le présent projet de loi va hausser l'âge de consentement de 14 ans à 16 ans. Croyez-vous que de hausser l'âge de consentement de 14 ans à 16 ans permettra de réduire l'exploitation sexuelle des plus jeunes? Lorsqu'on regarde la situation actuelle, la limite d'âge élevée de 18 ans ne semble pas avoir entravé la prostitution.

[Traduction]

M. Dyck : Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites que ces problèmes existent à l'heure actuelle. Notre système n'est pas efficace à 100 p. 100. Il faut trouver une solution. À notre avis, cette solution passe par un renforcement de l'éducation et de l'accès aux services de soutien. Nous estimons que le relèvement de l'âge du consentement de 14 à 16 ans aura l'effet contraire.

M. Langevin : Je ne pense pas que l'objectif de ce projet de loi soit principalement de supprimer la prostitution des jeunes des deux sexes qui n'ont pas atteint l'âge du consentement. Je pense qu'il permettra de protéger la catégorie d'adolescents qui se trouvent à une étape de leur vie ou à un stade où ils ne sont pas en mesure de prendre des décisions raisonnées, où ils manquent d'expérience et pourraient être flattés de l'intérêt que leur porte un homme âgé qui peut abuser de la situation. Cela pourrait empêcher ce jeune de s'impliquer dans une relation sexuelle pour laquelle il ne possède pas une maturité suffisante.

L'objectif est de s'attaquer à ce problème. Ce projet de loi pourrait avoir pour effet d'éliminer une partie de la prostitution mais, habituellement, les prostituées viennent d'un environnement familial dysfonctionnel. Je ne pense pas que la plupart des jeunes qui naviguent sur Internet et voient quelqu'un, viennent nécessairement d'une famille dysfonctionnelle. Ils ne sont pas suffisamment surveillés et se mettent dans des situations qui les dépassent. Cela les aidera. Cela aidera l'enfant moyen. Je ne pense pas que ce projet de loi ait un effet important sur la prostitution.

La présidente : Il a été affirmé à plusieurs reprises que la partie du projet de loi qui traite de l'âge du consentement avait pour but de réduire, à tout le moins, l'exploitation sexuelle des jeunes. Cependant, l'article 153 du Code criminel réprime également l'exploitation sexuelle, c'est-à-dire une relation sexuelle entraînant l'exploitation d'un jeune, à savoir une personne de moins de 18 ans, et il énonce que le juge peut déduire

... from the nature and circumstances of the relationship, including

- (a) the age of the young person;
- (b) the age difference between the person and the young person;
- (c) the evolution of the relationship; and
- (d) the degree of control or influence. . .

... by the older person over the younger person.

It is the first two, the age and the age difference, that strike me as being massive tools should the prosecutors choose to use them. Why would we need to approach raising the age of consent as a way to diminish sexual exploitation when it is already so clearly set out there?

Mr. Langevin: If it is clearly set out, it is happening. It is not uncommon for 14- and 15-year-olds to be exploited by an older adult, someone in their 40s or 50s, which may be dismissed and never reach the criminal courts. The concern of organizations such as Beyond Borders is that this is happening all too often and it is not leading to prosecution, and often based on the age of consent at 14 years. If they are looking at it in terms of statistical numbers, it would reduce that as an excuse for getting away from exploiting a young person.

The Chair: I am trying to fit all the many pieces of this puzzle together in some kind of a coherent form. I find myself recalling evidence, some of it from you, Professor Langevin, that dangerous offenders who are sex offenders, which would include the kind of people we are talking about, I assume, tend not to be as fully rational as the run-of-the-mill population. They are more likely to have brain injuries and learning disorders, which suggests they will not be paying much attention to the age of consent anyway.

To reach them, it would occur to me that a 45-year-old man who is going after a 14-year-old teenager, especially a girl, may not be fully rational in the way we normally view these things anyway, so how will changing the law change that situation?

Mr. Langevin: That situation is often not even being assessed because the age of consent is 14 years. That is the complaint. There is a lot of exploitation going on in that age group.

The Chair: That is in spite of the existence of section 153 of the Criminal Code of Canada.

Mr. Langevin: For some reason that section of the Criminal Code is not working. The Beyond Borders people are more informed than I am, but that is my reading of it. Whatever the laws are as they stand, they are not effectively protecting children in that age group.

[...] de la nature de la relation entre la personne et l'adolescent et des circonstances qui l'entourent, notamment des événements ci-après, que celle-ci est dans une relation où elle exploite l'adolescent :

- a) l'âge de l'adolescent;
- b) la différence d'âge entre la personne et l'adolescent;
- c) l'évolution de la relation;
- d) l'emprise ou l'influence de la personne sur l'adolescent.

Les deux premiers éléments, à savoir l'âge et la différence d'âge, semblent donner aux poursuivants qui veulent les utiliser des outils, à mon avis, particulièrement efficaces. Pourquoi faudrait-il relever l'âge du consentement dans le but de réduire l'exploitation sexuelle des jeunes alors que tout cela est déjà clairement précisé?

M. Langevin : C'est peut-être clairement précisé, mais cela arrive. Il n'est pas rare que des jeunes de 14 et 15 ans soient exploités par un adulte âgé, quelqu'un qui a dans la quarantaine ou dans la cinquantaine, et cela ne donne pas lieu à des poursuites devant les tribunaux pénaux. Ce qui préoccupe les organismes comme Beyond Borders est que cela se produit bien trop souvent, que cela ne débouche pas sur des poursuites bien souvent à cause du fait que l'âge du consentement est fixé à 14 ans. Si l'on se base sur les données statistiques, il serait alors plus difficile de se servir de cette excuse pour exploiter un jeune.

La présidente : J'essaie de rassembler sous une forme cohérente le plus d'éléments possibles? Je me souviens avoir entendu des témoignages, notamment le vôtre, M. Langevin, selon lesquels les délinquants dangereux qui sont des délinquants sexuels, ce qui comprend le genre de personnes dont nous parlons en ce moment, à mon avis, du moins, ont tendance à ne pas être aussi rationnels que les citoyens ordinaires. Ils ont plus fréquemment des traumatismes crâniens, des troubles d'apprentissage, ce qui indique peut-être qu'ils ne se soucient pas beaucoup de l'âge du consentement.

Il me semble que l'homme de 45 ans qui s'intéresse à un jeune de 14 ans, en particulier une fille, n'est peut-être pas très rationnel, du moins par rapport à la façon dont nous considérons ces choses et je me demande comment le fait de changer la loi modifiera cette situation.

M. Langevin : Cette situation n'est même pas examinée parce que l'âge du consentement est de 14 ans. C'est là l'origine de la plainte. Il y a beaucoup de jeunes qui font partie de ce groupe d'âge qui sont exploités.

La présidente : Et cela, malgré l'existence de l'article 153 du Code criminel du Canada.

M. Langevin : Je ne sais pas pourquoi, mais cet article du Code criminel n'est pas appliqué. Les représentants de Beyond Borders en savent davantage que moi mais c'est ce que je comprends. Quelles que soient les lois en vigueur, elles ne protègent pas efficacement les jeunes qui font partie de ce groupe d'âge.

The Chair: Could I just go back then, changing topics, to the really fascinating information in some of your tables? Table 3 lists the features of offenders. The material about the academic records was interesting in its own right, but I found even more so the neurological and possibly the endocrine findings, although those were based on such a small sample that one would have to treat them with caution. You list 84 per cent with head trauma and 41 per cent as neuropsychologically impaired, and so on. What, in your experience, do the correctional services do about people like that? Are there medical programs? I do not know what the appropriate treatment is for brain injuries. You say ADHD is a treatable condition. Is there anything remotely approaching an appropriate, adequate system of trying to help those people?

Mr. Langevin: I do not know of a program anywhere in North America that deals with this problem. When someone is clearly dysfunctional because of some injury, a motor vehicle accident, it is often very difficult to get anything done.

I should point out that there are only about eight or nine studies in the world literature that examine this question among dangerous offenders and sex offenders. They keep pointing out that this is a significant factor. It has not been dealt with in any treatment program of which I am aware. They may be excluded from treatment because they are not able to benefit, or they may just be put into a group and treated as if there is nothing wrong, as if there is no problem at all. There are educational methods to enable these people to learn to deal with these conditions, but they are just not being dealt with at this time.

Senator Cowan: On the first page of your brief you say that you and your colleagues have a record of assessment of 51 applications made for dangerous offender designation over the past 30 years and a database of approximately 3,000 seen from 1966 to 1999. Is that seen by you and your group of associates?

Mr. Langevin: Yes.

Senator Cowan: Then if we turn to the dangerous offenders table, do the numbers in that table deal with the 51 offenders?

Mr. Langevin: That group, yes.

Senator Cowan: And the non-dangerous offender group, what is the size of that group?

Mr. Langevin: That group numbers in the thousands.

Senator Cowan: That would be the balance of the 3,000.

Mr. Langevin: Yes.

Senator Cowan: The first column in each of these tables is either a number based on 51, or a percentage of that 51?

La présidente : Pourrais-je alors revenir, en changeant de sujet, aux renseignements vraiment fascinants qui se trouvent dans vos tableaux? Le tableau 3 énumère les caractéristiques des délinquants. Les chiffres relatifs aux antécédents scolaires sont intéressants mais j'ai trouvé encore plus intéressant les conclusions concernant les troubles neurologiques et endocriniens, même si l'échantillon est tellement faible qu'il faut faire preuve de prudence à cet égard. Vous parlez de 84 p. 100 de délinquants ayant subi des traumatismes crâniens, 41 p. 100 souffrant de troubles neuropsychologiques, par exemple. D'après votre expérience, comment les services correctionnels s'occupent-ils de ces cas-là? Existe-t-il des programmes médicaux? Je ne sais pas quel est le traitement approprié pour les traumatismes crâniens. Vous dites que l'hyperactivité avec déficit de l'attention peut être traitée. Existe-t-il quelque chose qui ressemblerait même de loin à un système approprié et adéquat qui permette de traiter ces personnes?

M. Langevin : Je ne connais aucun programme en Amérique du Nord qui s'attaque à ce problème. Lorsqu'une personne est vraiment dysfonctionnelle à cause des blessures qu'elle a subies, dans un accident de voiture, par exemple, il est souvent bien difficile de faire quoi que ce soit.

Je devrais signaler qu'il n'y a que huit ou neuf études au monde qui examinent cet aspect chez les délinquants dangereux et les délinquants sexuels. Ces études mentionnent toutes que c'est là un facteur important. À ma connaissance, il n'y a aucun programme de traitement qui soit adapté à ces cas-là. On ne leur offre pas de traitement parce que ces délinquants ne sont pas en mesure d'en profiter; on les place dans un groupe et on les traite comme s'ils étaient normaux, comme s'ils n'avaient pas de problème. Il existe des méthodes éducatives qui permettent à ces personnes d'apprendre à s'adapter à ces maladies mais on ne s'en occupe tout simplement pas en ce moment.

Le sénateur Cowan : À la première page de votre mémoire, vous dites que vous et vos collègues possédez des dossiers d'évaluation concernant 51 demandes de déclaration de délinquants dangereux présentées au cours des 30 dernières années et une base de données comprenant 3 000 dossiers environ pour la période de 1966 à 1999. Est-ce que ces dossiers ont été examinés par vous et vos associés?

M. Langevin : Oui.

Le sénateur Cowan : Si nous passons au tableau relatif aux délinquants dangereux, est-ce que les chiffres qui y figurent concernent ces 51 délinquants?

M. Langevin : Ce groupe-là, oui.

Le sénateur Cowan : Et le groupe de délinquants non dangereux, quelle est la taille de ce groupe?

M. Langevin : Ce groupe comprend des milliers de délinquants.

Le sénateur Cowan : C'est donc le reste des 3 000 délinquants.

M. Langevin : Oui.

Le sénateur Cowan : La première colonne de chacun de ces tableaux est un chiffre tiré des 51 dossiers ou un pourcentage de ces dossiers?

Mr. Langevin: That is right. You must remember that is one eighth of all known dangerous offenders.

Senator Cowan: I understand.

Mr. Langevin: That is a big sample.

Senator Cowan: Thank you.

Senator Andreychuk: Mr. Langevin, you are pointing out that the real predators who are caught under the present legislation are just some of the predators we have identified. Are we not getting at more of a preventive measure, putting the onus on the adult, because now you cannot prosecute some of the cases because consent may be a defence?

Mr. Langevin: Yes, that is what is happening.

The Chair: It has been an exceedingly interesting session. Both of you have given us a great deal to think about and we thank you very much indeed.

Honourable senators, it has been an extremely interesting day, and most informative.

Senator Andreychuk: Mr. Dyck said he was called yesterday, and that gave me some concern.

The Chair: I did want to address that point. We did, in fact, try to reach Egale Canada some time ago. In my experience, including those to whom I have been parent, reaching students is not necessarily the fastest thing one can do in the world, but we did try. If you only got the message yesterday, we apologize for that. Our intentions and our efforts were real. We offer our apologies to you and to Egale Canada.

The committee adjourned.

M. Langevin : C'est exact. Il ne faut pas oublier que cela représente un huitième de tous les délinquants dangereux connus.

Le sénateur Cowan : Je comprends.

M. Langevin : C'est un échantillon important.

Le sénateur Cowan : Merci.

Le sénateur Andreychuk : Monsieur Langevin, vous faites remarquer que les véritables prédateurs qui sont visés par les dispositions législatives actuelles ne représentent qu'un petit nombre des prédateurs que nous avons identifiés. Ne sommes-nous pas en train d'adopter une mesure davantage axée sur la prévention, puisqu'elle place le fardeau de la preuve sur l'adulte, parce que nous ne pouvons pas intentier des poursuites dans certains de ces dossiers parce que le consentement peut être utilisé comme un moyen de défense?

M. Langevin : Oui, c'est ce qui se passe.

La présidente : Nous avons eu une séance extrêmement intéressante. Vous nous avez, tous les deux, donné beaucoup de matière à réflexion et nous vous en remercions.

Honorable sénateurs, nous avons eu une journée extrêmement intéressante et avons obtenu beaucoup d'information.

Le sénateur Andreychuk : M. Dyck a déclaré qu'il avait été invité hier et cela me préoccupe.

La présidente : Je voulais aborder ce point. Nous avons en fait essayé de rejoindre Egale Canada il y a quelque temps. D'après mon expérience, y compris celle de ceux dont je me suis occupée comme parent, il n'est pas toujours très facile de rejoindre les étudiants, mais nous avons essayé de le faire. Si vous n'avez reçu le message qu'hier, je vous prie de nous en excuser. Nous voulions vraiment vous prévenir avant et c'est ce que nous avons essayé de faire. Nous vous offrons nos excuses à vous et à Egale Canada.

La séance est levée.

Royal Canadian Mounted Police:

Chief Superintendent D.C. (Doug) Reti, Director General, National
Aboriginal Policing Services.

As an individual:

Ronald Langevin, Professor, University of Toronto.

Egale Canada:

Ryan Dyck, Youth Coordinator.

Gendarmerie royale du Canada :

Surintendant principal D.C. (Doug) Reti, directeur général, Services
nationaux de police autochtone.

À titre personnel :

Ronald Langevin, professeur, Université de Toronto.

Egale Canada :

Ryan Dyck, coordonnateur de la jeunesse.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Thursday, February 21, 2008 (morning meeting)

Public Safety Canada:

James Bonta, Director, Corrections Research;

Cliff Yumansky, Director, Corrections Programs and Community Development.

Ministry of the Attorney General of Ontario:

Terrance Cooper, Assistant Crown Attorney.

MADD Canada (Mothers against Drunk Driving):

Andrew Murie, Chief Executive Officer.

Traffic Injury Research Foundation:

Robyn Robertson, President and CEO.

Thursday, February 21, 2008 (afternoon meeting)

Correctional Service Canada:

Ross Toller, Assistant Commissioner, Correctional Operations and Programs;

Ian McCowan, Assistant Commissioner, Policy and Research.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le jeudi 21 février 2008 (séance du matin)

Sécurité publique Canada :

James Bonta, directeur, Recherche correctionnelle;

Cliff Yumansky, directeur, Programmes correctionnels et développement communautaire.

Ministère du procureur général de l'Ontario :

Terrence Cooper, procureur adjoint de la Couronne.

MADD Canada (Mothers against Drunk Driving) :

Andrew Murie, chef de la direction.

Traffic Injury Research Foundation :

Robyn Robertson, président et chef de la direction.

Le jeudi 21 février 2008 (séance de l'après-midi)

Service correctionnel Canada :

Ross Toller, commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels;

Ian McCowan, commissaire adjoint, Politiques et recherche.

(Suite à la page précédente)





Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente :
L'honorable JOAN FRASER

Friday, February 22, 2008

Le vendredi 22 février 2008

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Ninth and tenth meetings on:

Neuvième et dixième réunions concernant :

Bill C-2, An Act to amend the Criminal Code
and to make consequential amendments to other acts

Le projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel
et d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Cowan	Merchant
De Bané, P.C.	Milne
Di Nino	Oliver
* Hervieux-Payette, P.C.	Ringuette
(or Tardif)	Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ringuette is substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*February 21, 2008*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Cowan	Merchant
De Bané, C.P.	Milne
Di Nino	Oliver
* Hervieux-Payette, C.P.	Ringuette
(ou Tardif)	Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 21 février 2008*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Friday, February 22, 2008
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:02 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Cowan, Di Nino, Fraser, Merchant, Oliver, Ringuette and Stratton. (9).

In attendance: Robin MacKay, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 12, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-2. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 6.*)

WITNESSES:

As an individual:

Neil Boyd, Professor, Simon Fraser University.

Aboriginal Legal Services of Toronto:

Jonathan Rudin, Program Director.

Coalition for Lesbian and Gay Rights in Ontario:

Richard Hudler, Administrator.

Age of Consent Committee:

Nicholas Dodds.

Jer's Vision:

Jeremy Dias, Director and Founder;

Katie Greig, Member of the Board of Directors.

Justice for Children and Youth:

Cheryl Milne, Staff Counsel.

Mr. Boyd and Mr. Rudin each made opening statements and, together, answered questions.

At 11:35 p.m., the committee suspended.

At 11:45 p.m., the committee resumed.

Mr. Hudler, Mr. Dobbs, Mr. Dias and Ms. Milne each made opening statements and, together, answered questions.

At 1:09 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le vendredi 22 février 2008
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 2, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Cowan, Di Nino, Fraser, Merchant, Oliver, Ringuette et Stratton (9).

Également présent : Robin MacKay, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 12 décembre 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 6 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Neil Boyd, professeur, Université Simon Fraser.

Services juridiques autochtones de Toronto :

Jonathan Rudin, directeur du programme.

Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario :

Richard Hudler, gestionnaire.

Comité de l'Âge requis pour consentir :

Nicholas Dodds.

Jer's Vision :

Jeremy Dias, directeur et fondateur;

Katie Greig, membre du conseil d'administration.

Justice for Children and Youth :

Cheryl Milne, avocate-conseil à l'interne.

M. Boyd et M. Rudin font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 11 h 35, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 45, le comité reprend ses travaux.

M. Hudler, M. Dobbs, M. Dias et Mme Milne font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 13 h 9, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Friday, February 22, 2008
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:05 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Cowan, Di Nino, Fraser, Merchant, Oliver, Ringuette and Stratton. (9).

In attendance: Robin MacKay, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 12, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-2. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 6.*)

WITNESSES:

Church Council on Justice and Corrections:

Lorraine Berzins, Community Chair of Justice.

The Evangelical Fellowship of Canada:

Don Hutchinson, Acting Director, Law and Public Policy.

REAL Women of Canada:

Angela Costigan.

Salvation Army:

Major Grant Effer, Federal Government Relations Liaison.

African Canadian Legal Clinic:

Richard Miller, Policy Research Lawyer.

Ms. Berzins, Mr. Hutchinson, Ms. Costigan and Mr. Effer each made opening statements and, together, answered questions.

At 3:30 p.m., the committee suspended.

At 3:35 p.m., the committee resumed.

Mr. Miller made an opening statement and answered questions.

At 4:38 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le vendredi 22 février 2008
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 5, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Cowan, Di Nino, Fraser, Merchant, Oliver, Ringuette et Stratton (9).

Également présent : Robin MacKay, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 12 décembre 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 6 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Church Council on Justice and Corrections :

Lorraine Berzins, chaire de réflexion communautaire sur la justice.

L'Alliance évangélique du Canada :

Don Hutchinson, directeur intérimaire, Droit et politique publique.

REAL Women of Canada :

Angela Costigan.

Armée du Salut :

Major Grant Effer, agent de liaison, Relations avec le gouvernement fédéral.

African Canadian Legal Clinic :

Richard Miller, avocat de la recherche en matière de politiques.

Mme Berzins, M. Hutchinson, Mme Costigan et M. Effer font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 15 h 30, le comité suspend ses travaux.

À 15 h 35, le comité reprend ses travaux.

M. Miller fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 38, le comité suspend ses travaux jusqu'à une convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Friday, February 22, 2008.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:02 a.m to study Bill C-2, an Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Honorable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs continues its study of Bill C-2, an Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts.

This will once again be a long day and we are starting with two extremely interesting witnesses. Gentlemen, we thank you very much for having accepted our invitation.

[*English*]

We have with us Professor Neil Boyd from Simon Fraser University and Jonathan Rudin, the Program Director for Aboriginal Legal Services of Toronto. I will ask each of you to give a short opening statement and then we will have a generalized question period.

Neil Boyd, Professor, Simon Fraser University, as an individual: I am pleased to have the opportunity to speak with you this morning regarding Bill C-2, the tackling violent crime bill. My general observation of the bill, an attempt to address the amalgam of firearms offences, dangerous and high-risk offenders, impaired driving and the age of consent, is that it is not motivated by the best available evidence regarding the effectiveness of various kinds of sanctions in responding to crime. Instead, it is a patchwork quilt of somewhat moralistic and punitive sentiments applied to these rather disparate issues of firearms crime, the classification of dangerous offenders, drugged driving and adolescent sexuality.

I would like to be as precise and as evidence-based as I can in responding to the proposed legislation, as I view this as its principal weakness. My two greatest concerns flow from the reverse onus provisions to be employed in dangerous offender hearings and the raising of the age of consent from 14 to 16 years — albeit with a caveat of a less-than-five-year age difference in place as a potential defence for the latter as outlined in proposed subsections 150.1(2.1) and (2.2). I am supportive of increased penalties for impaired driving in a symbolic sense and for attempting to control existing loopholes in the law, though I do have a number of practical concerns about how the legislation might actually change existing practice and how impairment by cannabis is to be judged. I have similar kinds of concerns about the limited extent to which changes will impact current practices with respect to amendments to firearms legislation.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le vendredi 22 février 2008.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 2, pour étudier le projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

L'honorable Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

La présidente : Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles poursuit ce matin son étude du projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

Nous avons encore une longue journée devant nous, mais nous commençons avec deux témoins extrêmement intéressants. Nous les remercions d'ailleurs d'avoir accepté notre invitation.

[*Traduction*]

Nous accueillons le professeur Neil Boyd de l'Université Simon Fraser ainsi que Jonathan Rudin, directeur de programme des Services juridiques autochtones de Toronto. Je vais vous demander à chacun de faire une brève déclaration liminaire, après quoi nous passerons aux questions.

Neil Boyd, professeur, Université Simon Fraser, à titre personnel : Je suis heureux de pouvoir m'adresser à votre comité au sujet du projet de loi C-2, projet visant à réprimer la criminalité avec violence. Mon interprétation générale de ce projet de loi, qui constitue un amalgame de mesures concernant les infractions avec arme à feu, les personnes dangereuses et à risque élevé, la conduite en état d'ivresse et l'âge de consentement, est qu'il ne repose pas sur les meilleures informations disponibles concernant l'efficacité des différents types de sanctions pénales. Au contraire, c'est un assemblage de mesures relativement moralisatrices et punitives appliquées à ces problèmes assez disparates que sont les crimes à main armée, la classification des délinquants dangereux, la conduite sous l'effet des drogues et la sexualité des adolescents.

J'aimerais être aussi précis que possible au sujet de ce projet de loi, en me fondant sur des données probantes, car j'estime que cette caractéristique est sa principale faiblesse. Mes deux principales préoccupations concernent les dispositions de renversement du fardeau de la preuve qui seront employées dans les procès de délinquants dangereux et le relèvement de l'âge de consentement de 14 à 16 ans — sous réserve d'une possibilité de défense prévue aux paragraphes 150.1(2.1) et 150.1(2.2) s'il y a une différence d'âge de moins de cinq ans. J'approuve le relèvement des pénalités pour conduite en état d'ivresse, du point de vue symbolique et pour tenter d'éliminer les échappatoires existant dans la législation actuelle, bien que j'aie certaines préoccupations d'ordre pratique concernant la manière dont ces changements modifieront les pratiques actuelles et la réaction des tribunaux à la conduite sous l'effet du cannabis. J'ai des préoccupations similaires concernant l'effet limité sur les pratiques actuelles des modifications relatives à l'utilisation d'armes à feu.

I will begin with proposed section 753(1.1), which perhaps is the most contentious, most controversial part of this bill, the apparent need to have reverse onus provisions in relation to dangerous offender hearings.

If the court is satisfied that the offence for which the offender is convicted is a primary designated offence for which it would be appropriate to impose a sentence of imprisonment of two years or more and that the offender was convicted previously at least twice of a primary designated offence and was sentenced to at least two years of imprisonment for each of those convictions, the conditions [of dangerous offender status] are presumed to have been met unless the contrary is proved on a balance of probabilities.

I suppose my concerns are both principled and practical, principled in the sense that when we take liberty away, we normally request that dangerousness or a criminal offence be proven beyond a reasonable doubt. If we are to change that long-standing practice — which in my view we should do extremely rarely, if ever — we should have compelling data to push us in that direction.

In recent years, there have been about 25 dangerous offender hearings per year. Do we have data to suggest that this is working terribly, that in fact people who are dangerous are not being found dangerous? Are there such travesties of justice, such difficulties with this legislation that we need this reverse onus provision? Liberty is at stake, and it seems to me critical when liberty is at stake that we take it away only if we have proof beyond a reasonable doubt. If there is one proposed section of this bill that ought not to survive the Senate, it is this particular one. It sends the wrong message to Canadians. It is not necessary. There are no data to suggest that this is a good idea.

As I say in the report, it is not at all clear why this traditional protection of proof beyond a reasonable doubt should not apply in such circumstances. You can look to the recent judgment of the Ontario Court of Appeal in *R. v. D.B.*, currently before the Supreme Court of Canada. The decision of the Ontario Court of Appeal would suggest that the bill would not only be likely to face the time and costs of a constitutional challenge, it would also be likely to fail. If it does not fail in that instance, you can be sure that, although this will provide a lot of work for lawyers, it is not necessary for the protection of the public. It seems to me that it is politically based rather than real-world based in terms of available data and in terms of the need for it insofar as principle is concerned.

I would like to go on to the age of consent. The age of consent amendments are, understandably, motivated by concerns about the predatory conduct of some men in relation to young women between the ages of 14 and 16. However, there is no available evidence from a variety of jurisdictions around the world to

Permettez-moi d'aborder tout d'abord le paragraphe 753(1.1), qui est sans doute l'élément le plus controversé de ce projet de loi. Je veux parler de la nécessité apparente de renverser le fardeau de la preuve lors des procès de délinquants dangereux.

Si le tribunal est convaincu que, d'une part, l'infraction dont le délinquant a été reconnu coupable est une infraction primaire qui mérite une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus et que, d'autre part, celui-ci a déjà été condamné pour au moins deux infractions primaires lui ayant valu, dans chaque cas, une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus, il est présumé, sauf preuve du contraire établie selon la prépondérance des probabilités, que les conditions prévues... sont remplies.

Je suppose qu'il s'agit là pour moi d'une question de principe autant que de pratique. De principe, dis-je, parce que, pour priver un individu de sa liberté, nous exigeons normalement que son caractère dangereux ou son acte criminel soit prouvé au-delà de tout doute raisonnable. Si le gouvernement veut modifier cette pratique de longue date — ce qu'il ne devrait faire que de manière extrêmement rare, à mon avis, voire jamais —, il devrait nous présenter des données très convaincantes.

Ces dernières années, il y a eu environ 25 procès de délinquants dangereux par an. Avons-nous des données indiquant que le système actuel ne fonctionne pas et que des personnes dangereuses sont en fait considérées comme ne l'étant pas? A-t-on commis de graves erreurs judiciaires et la législation actuelle pose-t-elle tant de difficultés qu'il faille aujourd'hui renverser ce fardeau de la preuve? Il s'agit ici de questions de liberté et il me semble crucial, quand on veut priver quelqu'un de sa liberté, de ne le faire qu'avec des preuves établies au-delà de tout doute raisonnable. S'il y a une disposition de ce projet de loi que le Sénat se doit de rejeter, c'est bien celle-ci, car elle enverrait un message erroné aux Canadiens. Elle n'est pas nécessaire et nous n'avons aucune preuve qu'elle est justifiée.

Comme je le dis dans mon mémoire, il n'est pas du tout évident que cette protection traditionnelle de la preuve au-delà de tout doute raisonnable ne devrait pas s'appliquer dans de telles circonstances. Voyez par exemple le jugement récent de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *R. c. D.B.* qui est actuellement devant la Cour suprême du Canada. Ce jugement de la Cour d'appel de l'Ontario permet de penser que le projet de loi sera probablement contesté du point de vue de sa constitutionnalité, ce qui coûtera du temps et de l'argent, et qu'il sera probablement invalidé à ce titre. S'il ne l'est pas dans ce contexte, je peux vous assurer, même si cela donnera beaucoup de travail aux avocats, qu'il n'est absolument pas nécessaire pour assurer la protection du public. J'ai le sentiment que ce texte répond à des objectifs politiques plutôt qu'à un besoin réel, justifié par des données solides.

Parlons maintenant de l'âge de consentement. Les modifications proposées à ce chapitre s'expliquent, et c'est compréhensible, par les préoccupations que suscite le comportement prédateur de certains hommes à l'égard de jeunes filles âgées de 14 à 16 ans. Toutefois, il n'existe dans aucun

suggest that setting the age of consent at 16 leads to less sexual exploitation of the young, particularly, the concern here, to less sexual exploitation of young girls.

We do, however, have evidence of relevance with respect to this issue. Survey data indicate that about 25 per cent of both male and female adolescents engage in sex before the age of 16 in what is most often described by the participants as a consensual relationship. More to the point of the current legislation, approximately 25 per cent of females who engage in sex before the age of 16 do so with a partner who is more than five years older than they are. In other words, in every year, tens of thousands of young Canadian girls, about 6 per cent of all females under the age of 16, engage in sex with males who are more than five years older.

The results of a recent survey in the United States indicate that the sex was unwanted for these young women in about 25 per cent of the cases. Obviously, that figure is too high. There is not much doubt that, if you look at the population of these people, you have higher teenager pregnancy rates and a number of difficulties of a similar kind, including less education, and so on.

In 75 per cent of the cases, however, this was not the reality. Social and educational difficulties are more likely for females who engage in sex with men more than five years older, but is the criminal law the most appropriate or the appropriate response at all? It is a social problem, and criminalizing the men who are the partners of these young girls misses the reality that in most instances these are not sexually predatory relationships. The overwhelming majority of young women, two years after the event, do not regard themselves as having been the victim of a criminal offence. In about half of these cases, sexual intercourse took place with a person with whom they were "going steady." In these circumstances, given that we are talking about tens of thousands of young women, the criminal law seems more likely to create harm than to create benefit.

I must move from one subject to another in relatively quick succession, but the bill is a rather disparate grouping of topics.

With respect to impaired and drunk driving amendments, I support changes to increase penalties for impaired driving causing bodily harm and death. Although there are rarely convictions for such offences, even in circumstances where impaired driving leads to fatalities, it is important symbolically to make the point that this kind of harm is analogous to other kinds of offences against individuals where bodily harm and death are the consequences of some form of criminal intent. In every year in Canada there are twice as many deaths due to impaired driving than to murder or manslaughter, yet we rarely apply the same standards of culpability, moral, legal or otherwise, to those who engage in such conduct.

Having said this, however, I am not sure how the legislation will significantly alter current realities. In British Columbia, the routine response to impaired driving is to issue 24-hour roadside

pays la moindre preuve que fixer l'âge de consentement à 16 ans réduit l'exploitation sexuelle des jeunes, notamment, ce qui est le facteur déterminant ici, des jeunes filles.

En revanche, nous disposons d'informations concernant la pertinence de ce problème. Des enquêtes ont montré qu'environ 25 p. 100 des adolescents, garçons ou filles, sont sexuellement actifs avant l'âge de 16 ans dans le cadre de ce que les participants décrivent le plus souvent comme étant une relation consensuelle. Facteur plus pertinent dans le cadre de ce projet de loi, environ 25 p. 100 des jeunes filles ayant des relations sexuelles avant l'âge de 16 ans les ont avec un partenaire plus âgé de plus de cinq ans. Autrement dit, chaque année, des dizaines de milliers de jeunes Canadiennes, soit environ 6 p. 100 de toutes les jeunes filles de moins de 16 ans, ont des relations sexuelles avec un homme ayant au moins plus de cinq ans de différence d'âge.

Une enquête récemment menée aux États-Unis a révélé que, dans environ 25 p. 100 de ces cas, la relation sexuelle n'était pas souhaitée. Évidemment, ce chiffre est trop élevé. Quand on analyse la situation de cette population de jeunes filles, force est bien de constater qu'on y trouve des taux de grossesse plus élevés ainsi que d'autres difficultés, comme des niveaux de scolarisation plus faibles.

Toutefois, ces conclusions ne s'appliquent pas à 75 p. 100 des cas. Les difficultés d'ordre social et éducatif sont plus probables chez les jeunes filles ayant des relations sexuelles avec des hommes dont la différence d'âge est d'au moins cinq ans, mais le droit pénal est-il la réponse la plus appropriée à ce sujet, et est-ce même une réponse appropriée en soi? Il s'agit là en effet d'un problème social, et criminaliser les partenaires de ces jeunes filles reviendrait à faire fi du fait que, dans la plupart des cas, leur comportement n'est pas prédateur. Une majorité écrasante de ces jeunes filles, deux ans après l'événement, ne se considèrent pas comme ayant été victimes d'un acte criminel. Dans la moitié des cas environ, la relation sexuelle s'est produite avec un jeune homme qui était leur « petit ami ». Si tel est le cas, et comme nous parlons ici de dizaines de milliers de jeunes filles, agir par le truchement du droit pénal fera probablement plus de mal que de bien.

Je dois sauter assez rapidement d'un sujet à l'autre parce que le projet de loi porte sur beaucoup de sujets différents.

En ce qui concerne la conduite avec facultés affaiblies et en état d'ivresse, j'approuve l'alourdissement des pénalités lorsqu'elle entraîne des blessures corporelles ou la mort. Bien que les condamnations soient rares pour de telles infractions, même lorsque que la conduite en état d'ivresse entraîne la mort, il est important d'affirmer, au moins symboliquement, que ce genre d'infraction est analogue aux autres infractions contre les personnes où les blessures et la mort sont la conséquence d'une forme quelconque d'intention criminelle. Il y a chaque année au Canada deux fois plus de morts causées par la conduite en état d'ivresse que par le meurtre ou l'homicide mais on leur applique rarement les mêmes normes de culpabilité morale, juridique ou autre.

Cela dit, je ne suis pas sûr que ce projet de loi modifie sensiblement la réalité actuelle. En Colombie-Britannique, la réaction habituelle à la conduite en état d'ivresse est une

suspensions. This is done because the time and resources required to process impaired charges are so substantial that the exercise of doing so will only be undertaken in the most egregious of circumstances. Because of the size and the social and economic diversity of the population who commit this offence, we have an extraordinary body of impaired driving law and an extraordinary degree of concern about the rights of impaired drivers relative to many other accused within the criminal justice system.

The consequence of this reality is that law enforcement has been made more difficult. I am not at all sure that the amendments will serve to make enforcement more effective; I see no evidence of this. In fact, additional requirements regarding the testing of impaired drivers seem only likely to fill the pockets of defence counsel, as they will understandably question the dubious science behind these new techniques of enforcement.

In addition, the testing of cannabis impaired drivers is more complex than it may appear. There is a difference between the detection of cannabis in a person's metabolites and the detection of recent impairment. The only reliable test of recent impairment seems to be blood serum testing, and even this test, when given to regular users of cannabis, is not able to pinpoint the time of consumption more precisely than within a 24- to 48-hour window. Regular users of cannabis constitute the population that is arguably most likely to be apprehended for driving while impaired by that drug. Again, lawyers will profit from this legislation, but it is not clear that it will have much impact on rates of driving while impaired by alcohol or other drugs.

Finally, I would like to focus on firearm offences and the mandatory minimums that are being imposed. We already have mandatory minimum sentence terms, but these new proposals will increase the term of the first conviction from one to three years. While handgun crimes represent a significant problem and have constituted a greater percentage of homicides in Canada during the past five years than previously, it is not clear that the mandatory minimum will stem the violence that we currently see on Canadian streets.

I would be supportive of attempts to take all handguns out of circulation as dangerous commodities. They seem more threatening to the population at large than most currently elicit drugs. If we are talking about dangerous commodities, as a culture we have made choices that kindly might be termed bizarre.

My concern about the legislation is not because of any reluctance about getting tough with gun violence. My reticence flows from questions about the practical consequences of doing so. Let us consider the young men on the streets of Vancouver and Toronto who are carrying guns as part of their lifestyle, ready to use lethal violence against their adversaries or their friends over business issues such as failure to pay, theft, competition and the

suspension du permis de conduire pendant 24 heures. Cela s'explique par le fait que le temps et les ressources requis pour traiter ce type de dossier sont tellement élevés qu'on n'intente de poursuites que dans les cas les plus graves. Étant donné la taille ainsi que la diversité sociale et économique du groupe de population commettant cette infraction, nous avons un appareil législatif extraordinaire sur la conduite en état d'ivresse, et un degré extraordinaire de protection des droits des chauffards ivres par rapport à beaucoup d'autres types de criminels.

La conséquence de cette réalité est que l'application de la loi a été rendue plus difficile et je ne suis pas du tout certain que les modifications proposées y changeront quoi que ce soit. Je n'en vois aucune indication. En fait, il est probable que les exigences supplémentaires concernant le contrôle des conducteurs en état d'ivresse ne feront que remplir les poches des avocats de la défense qui, on les comprend, soulèveront le caractère scientifiquement douteux de ces nouvelles techniques d'application de la loi.

En outre, le contrôle des individus conduisant sous l'effet du cannabis est plus complexe qu'il n'y paraît. Il y a une grande différence entre repérer la présence de cannabis dans les métabolites d'une personne et repérer la consommation récente de cette drogue. Le seul test fiable de consommation récente semble être l'analyse du sérum sanguin mais, même dans ce cas, le test ne permet pas d'identifier la période de consommation dans une plage plus précise que 24 à 48 heures s'il s'agit d'un consommateur habituel. Or, ce sont précisément les consommateurs habituels de cannabis qui sont le plus susceptibles d'être arrêtés pour avoir conduit sous l'effet de cette drogue. Encore une fois, les avocats seront les bénéficiaires de cette modification législative sans qu'on puisse garantir qu'elle aura beaucoup d'incidence sur les taux de conduite sous l'influence de l'alcool ou de la drogue.

Finalement, j'aimerais parler du problème des armes à feu et des peines minimales obligatoires qui sont envisagées. Il existe déjà des peines minimales obligatoires mais on se propose, avec ce projet de loi, de faire passer le minimum d'un an à trois ans en cas de première condamnation. Certes, les crimes commis à main armée sont un problème grave et ont été à l'origine d'un plus grand pourcentage d'homicides au Canada durant les cinq dernières années que durant toute période antérieure, mais il n'est pas évident que la peine minimale obligatoire réduira les actes de violence actuellement constatés au Canada.

Je serais favorable à ce qu'on essaye de retirer de la circulation toutes les armes de poing, à titre de produits dangereux. Dans son ensemble, la population les juge plus dangereuses que la plupart des drogues illicites. Quand on parle de produits dangereux, il est permis de s'interroger sur les choix pour le moins bizarres que nous faisons comme société.

Mes réserves à l'égard du projet de loi n'émanent pas d'une éventuelle réticence de ma part à sanctionner sévèrement la violence à main armée. Elles s'expliquent plutôt par les questions que je me pose au sujet des conséquences pratiques de cette orientation. Examinons le cas des jeunes hommes qui circulent dans les rues de Vancouver ou de Toronto et dont le port d'une arme à feu fait partie du mode de vie. Ce sont des jeunes qui sont

marketing of defective products. There are then the more mundane or common causes of handgun shootings, prompted by personal issues such as perceived insult, loss of face or jealousy.

In all of these circumstances, there is one constant: young men who are prepared to shoot each other are far from worried about whether the penalty will be three years instead of one year, or five years instead of three, or even life imprisonment with no possibility of parole for twenty-five years. They are already risking their own lives as part of doing business.

Is there any evidence that mandatory minimum terms will serve to make our streets safer? No, not at all. In fact, if you search either of the two major criminological databases, Criminal Justice Abstracts or National Criminal Justice Reference Services, you will find many evidence-based articles about the impacts of mandatory minimum sentences in the United States. I engaged in this exercise recently and could not find a single article that had positive findings or expressed positive sentiments about these approaches. This is not because criminologists are woolly-headed liberals — far from it. It is simply because the evidence in opposition is so overwhelming.

Senator Cowan: I guess I am disagreeing here.

Mr. Boyd: The minimum terms do not deter. By removing judicial discretion, they have the tendency to incarcerate unnecessarily. As many have said about this problem, one size does not fit all. Additionally, mandatory minimums are extremely costly, leading to unprecedented rates of incarceration in the United States.

There is little doubt that mandatory minimum terms of imprisonment have dramatically increased rates of imprisonment in the United States, but have done so without impacting the crime rate. I have a relevant citation indicated there, in my brief.

Unfortunately, most of this initiative — and I am speaking here specifically about the mandatory minimums — is posturing and bravado. Claiming to get tough on crime leads to increased rates of incarceration but does not make our streets safer. I will stop there and will be happy to answer questions after Mr. Rudin gives his presentation.

Jonathan Rudin, Program Director, Aboriginal Legal Services of Toronto: Aboriginal Legal Services of Toronto, ALST, would like to thank the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for this opportunity to present our perspective on Bill C-2.

The last time we were before this committee was in October 2001 to discuss the proposed Youth Criminal Justice Act. At that time, we spoke of the need to include a

prêts à faire un usage mortel de leur arme contre leurs adversaires ou leurs amis pour des questions telles que le règlement d'une dette, le vol, la concurrence ou la vente de produits défectueux. Il y a aussi des causes plus triviales ou banales d'utilisation de leurs armes à feu, reliées à des questions personnelles telles que l'insulte, le déshonneur apparent ou la jalousie.

Il y a un élément constant dans toutes ces situations : ces jeunes hommes qui sont prêts à s'entre-tuer se moquent bien de savoir si leur peine sera trois ans plutôt qu'un, ou cinq ans plutôt que trois, voire même l'incarcération à vie sans possibilité de libération conditionnelle avant 25 ans. En effet, ils risquent déjà leur vie tous les jours dans leurs activités courantes.

A-t-on la moindre preuve que des peines minimales obligatoires rendront nos rues plus sûres? Absolument pas. De fait, si vous consultez les deux bases de données criminologiques principales, les Criminal Justice Abstracts et les National Criminal Justice Reference Services, vous trouverez de nombreux articles fondés sur des données probantes au sujet de l'incidence des peines minimales obligatoires aux États-Unis. Lors d'une consultation récente, je n'en ai trouvé aucun comportant des conclusions positives ou exprimant une opinion favorable sur cette approche. Et cela ne s'explique pas parce que les criminologues sont des libéraux à tout crin — loin de là. C'est simplement parce que la preuve du contraire est tellement écrasante.

Le sénateur Cowan : Permettez-moi d'exprimer mon désaccord.

M. Boyd : Les peines minimales ne dissuadent pas. Quand on supprime le pouvoir discrétionnaire des juges, ceux-ci ont tendance à incarcérer inutilement. Comme beaucoup l'ont dit au sujet de ce problème, les solutions toutes faites ne conviennent pas. En outre, les peines minimales obligatoires coûtent extrêmement cher. Aux États-Unis, elles ont débouché sur des taux d'incarcération sans précédent.

Il est peu contestable que les peines minimales obligatoires ont augmenté de manière spectaculaire les taux d'incarcération aux États-Unis sans avoir d'effet notable sur les taux de criminalité. Vous trouverez une citation à ce sujet dans mon mémoire.

Malheureusement, cette initiative — je parle ici des minimums obligatoires — procède plus d'un phénomène de gesticulation politique. C'est de la frime. Dire qu'on va sanctionner sévèrement la criminalité augmente les taux d'incarcération mais ne rend pas les rues plus sûres. Je vais en rester là, madame la présidente, et je serais heureux de répondre à vos questions quand M. Rudin aura terminé son exposé.

Jonathan Rudin, directeur de programme, Services juridiques autochtones de Toronto : Les Services juridiques autochtones de Toronto (ALST) tiennent à remercier le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de lui donner l'occasion de présenter notre point de vue sur le projet de loi C-2.

Notre organisation avait déjà comparu devant le comité en octobre 2001 pour parler du projet de loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Nous avons alors évoqué la nécessité

section equivalent to section 718.2(e) of the Criminal Code — often referred to as the *Gladue* section — in the YCJA. This committee and the Senate listened carefully to our concerns and the concerns of other Aboriginal organizations and did amend the bill, and that amended bill was passed by the House of Commons. We would like to take this opportunity to personally thank you, as committee members, and the Senate as a whole for taking that stand. I can assure you it has made a real difference.

In the interest of time, I will dispense with the descriptions of the programs that we have at Aboriginal Legal Services. They can be found in the written materials.

In order to put this bill in perspective, it is important to keep in mind a few statistics. The issue of Aboriginal overrepresentation in prison is one that has concerned Canadians since it became widely known in the late 1980s. The reality of overrepresentation was one of the motivating factors behind Parliament's reforms in Bill C-41 in 1996 and specifically in the introduction of section 718.2(e).

Yet, despite all the concerns expressed about Aboriginal overrepresentation, the situation continues to get worse. At this point in time, approximately one in five men in prison are Aboriginal, while almost one in three women are Aboriginal. Not surprisingly, Aboriginal people make up over 20 per cent of the dangerous offender population in Canada.

Bill C-2 is an omnibus bill that contains a number of provisions. Our focus today is on two aspects of the bill: the minimum mandatory sentences for firearms offences and the proposed regime for declaring a person a dangerous offender.

We have two specific concerns with the mandatory sentencing aspect of Bill C-2 and we wish to make one suggested amendment to that portion of the bill. Our concerns are, first, that too many minimum sentences start with penitentiary terms and, second, as Professor Boyd mentioned, that there is no reason to believe that minimum sentences actually deter crime.

Under this bill, a number of current one-year minimum sentences will now start at three years' imprisonment. While there are some individuals who, for reasons of public safety, must be sentenced to penitentiary time, this bill casts the net far too wide.

Members of this committee should be under no illusion that a three-year sentence is likely to lead to positive changes in the lives of offenders. Information we have received from Correctional Service of Canada in Ontario indicates that most individuals sentenced to three years' imprisonment will receive no substantive programming at all in the penitentiary prior to their release. In addition, CSC has virtually no Aboriginal-specific programming in Ontario. I know you heard similar concerns voiced by the Correctional Investigator of Canada earlier in your hearings.

It is important to keep in mind the finding of the Supreme Court of Canada in *Gladue* that the prison milieu is particularly inappropriate for Aboriginal offenders, in part because of the

d'ajouter à cette loi une disposition semblable à l'alinéa 718.2e) du Code criminel (qu'on appelle souvent la disposition *Gladue*). Votre comité et le Sénat ont tenu compte de nos préoccupations et de celles d'autres organisations autochtones et ont apporté au projet de loi des modifications qui ont été adoptées par la Chambre des communes. Nous voulons profiter de cette occasion pour remercier les membres du comité ainsi que tous les sénateurs pour leur prise de position qui a eu des effets très réels.

Comme notre temps est limité, je saute la description des programmes dispensés par Aboriginal Legal Services. Vous la trouverez dans notre mémoire.

Pour placer ce projet de loi en contexte, il importe de garder à l'esprit quelques statistiques. Le problème de la surreprésentation des Autochtones dans les prisons inquiète les Canadiens depuis qu'ils ont appris son existence vers la fin des années 1980. La réalité de cette surreprésentation constitue l'un des motifs de l'adoption par le Parlement du projet de loi C-41 en 1996 et surtout de l'introduction de l'alinéa 718.2e) du Code criminel.

Pourtant, malgré toutes les préoccupations exprimées au sujet de la surreprésentation des Autochtones, la situation ne cesse de s'aggraver. À l'heure actuelle, parmi les personnes incarcérées, presque un homme sur cinq et une femme sur trois sont Autochtones. De plus, ce qui ne surprend guère, plus de 20 p. 100 des délinquants déclarés dangereux dans les prisons canadiennes sont Autochtones.

Projet de loi omnibus, le C-2 contient de nombreuses dispositions. Nous concentrerons ici notre attention sur deux de ses aspects, les peines minimales obligatoires pour les infractions avec arme à feu et le nouveau régime proposé de déclaration des délinquants dangereux.

Nous avons deux préoccupations précises au sujet des peines obligatoires prévues dans le projet de loi C-2 et souhaitons proposer une modification à cet égard. Nos préoccupations sont que trop de peines minimales sont d'office des peines d'incarcération et, comme l'a dit le professeur Boyd, rien ne permet de croire qu'elles ont un effet dissuasif.

En vertu du projet de loi, un certain nombre de peines minimales d'un an seront maintenant des peines d'emprisonnement de trois ans. Même si la sécurité publique impose de condamner certains individus à l'emprisonnement dans un pénitencier fédéral, cette mesure est exagérée.

Les membres du comité ne doivent pas se faire d'illusions en croyant qu'une peine de trois ans changera de manière positive la vie d'un délinquant. Selon des informations que nous avons reçues des représentants en Ontario du Service correctionnel du Canada, la plupart des individus condamnés à trois ans d'incarcération ne bénéficient d'aucun programme sérieux de réadaptation avant leur libération. En outre, le SCC ne dispense en Ontario quasiment aucun programme spécialement axé sur les Autochtones. Je sais que l'Enquêteur correctionnel du Canada a exprimé des préoccupations similaires devant votre comité.

Il est important de garder à l'esprit cette constatation de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Gladue* : le milieu carcéral est particulièrement inadapté aux délinquants autochtones,

racism that is prevalent in Canada's jails. While *Gladue* was decided in 1999, that issue has not gone away. As the Correctional Investigator told you during his appearance before this committee, systemic discrimination towards Aboriginal people continues in CSC.

This bill will result in some individuals with little or no prior involvement with the criminal justice system going directly to the penitentiary. Being incarcerated with the most dangerous offenders in Canada will give these people the opportunity to learn new skills, but unfortunately not the skills we would want them to learn. We have to be realistic about what happens to people when they go into the penitentiary. In most cases, they come out worse than when they went in.

At the heart of this portion of the bill is the belief that minimum sentences deter people from crime. Since much of this bill is concerned with increasing minimum sentences for offences where minimums already exist, the assumption must be that higher minimum sentences deter people even more.

The fundamental problem with this theory, as Professor Boyd pointed out, is that there is no evidence to support it. Despite making up only 3 per cent of the Canadian population, Aboriginal people comprise 22 per cent of those in Canadian prisons. Aboriginal people know better than anyone else that doing the crime means doing the time, yet rates of Aboriginal over-incarceration continue to rise. In large part, this is because much of Aboriginal offending is not calculated, organized crime but rather an unthinking response to immediate pressures. Addictions, interpersonal violence, a sense of hopelessness and the legacy of government practices, such as residential schools and mass adoptions, all play a role in explaining why Aboriginal people commit crime.

This is not to excuse the behaviour, but we need to understand that the threat of minimum sentences will do nothing to address the root causes of Aboriginal offending. It will merely lead to more and more Aboriginal people being sent to jail for longer and longer periods of time.

Why should Canadians care that our jails are increasingly becoming the preserve of Aboriginal people? After all, if Aboriginal people commit crimes, why should they be exempt from jail, the most serious sanction the criminal justice system provides? To answer these questions, it is helpful to return to the decision of the Supreme Court of Canada in *R. v. Gladue*.

When discussing Aboriginal overrepresentation, the court said:

These findings cry out for recognition of the magnitude and gravity of the problem, and for responses to alleviate it. The figures are stark and reflect what may fairly be termed a crisis in the Canadian criminal justice system. The drastic

notamment à cause du racisme qui règne dans les prisons du Canada. Comme l'a dit l'Enquêteur correctionnel lors de sa comparution devant votre comité, les Autochtones sont toujours l'objet de discrimination systémique au SCC.

Le projet de loi entraînera l'incarcération directe dans un pénitencier fédéral de personnes qui n'ont eu que peu ou pas de démêlés avec la justice. Le fait pour ces personnes de côtoyer les criminels les plus dangereux du Canada leur permettra d'acquérir de nouvelles compétences, mais malheureusement pas celles que nous souhaitons. Nous devons considérer avec réalisme ce qui arrive à ceux qu'on envoie en pénitencier : dans la plupart des cas, ils en sortent pires qu'à leur arrivée.

Cette partie du projet de loi repose sur la conviction que des peines minimales dissuadent les gens de commettre des crimes. Comme une bonne partie de cette mesure législative vise à accroître les peines minimales pour les infractions comportant déjà une peine minimale, il faut croire que les autorités pensent que des peines minimales plus sévères seront encore plus dissuasives.

Le problème fondamental de cette hypothèse, comme l'a dit le professeur Boyd, est qu'elle ne repose sur aucune preuve concrète. Bien qu'ils ne représentent que 3 p. 100 de la population canadienne, les Autochtones constituent 22 p. 100 de la population carcérale. Ils savent mieux que quiconque que commettre un crime les expose à la prison mais cela n'empêche pas leur taux de surreprésentation dans la population carcérale de continuer à monter. Cela s'explique en grande mesure par le fait que la criminalité autochtone est bien souvent une criminalité non préméditée mais plutôt une réaction irréflectie à des pressions soudaines. Les toxicomanies, la violence interpersonnelle, le sentiment de désespoir et l'héritage de pratiques gouvernementales telles que les pensionnats et les adoptions massives sont tous des facteurs à prendre en considération quand on veut expliquer pourquoi des Autochtones commettent des crimes.

Nous ne cherchons pas du tout à justifier leur comportement mais il faut bien comprendre que les menacer de peines minimales plus lourdes ne fait rien pour lutter contre les causes profondes de la criminalité chez les Autochtones. Ces peines entraîneront tout simplement l'incarcération d'un nombre croissant d'Autochtones pour des périodes de plus en plus longues.

Pourquoi les Canadiens devraient-ils se soucier du nombre croissant d'Autochtones en prison? Après tout, si ces Autochtones se sont rendus coupables d'infractions criminelles, pourquoi faudrait-il les exempter de la prison, qui constitue la sanction la plus sévère du système de justice pénale? Pour répondre à ces questions, il est utile de revenir à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Gladue*.

Au sujet de la surreprésentation des Autochtones, la Cour suprême a dit que :

Ces constatations exigent qu'on reconnaisse l'ampleur et la gravité du problème, et qu'on s'y attaque. Les chiffres sont criants et reflètent ce qu'on peut à bon droit qualifier de crise dans le système canadien de justice pénale. La

overrepresentation of aboriginal peoples within both the Canadian prison population and the criminal justice system reveals a sad and pressing social problem.

Aboriginal overrepresentation speaks to the failure of the criminal justice system to address the root causes of Aboriginal offending.

These concerns lead us to our proposed amendment to the bill. We support the amendment proposed by the Criminal Lawyers' Association to this committee:

Notwithstanding any minimum punishment prescribed, save and except for the offence of treason or murder, the court, before sentencing the accused, shall consider whether the minimum punishment is necessary, having regard to the public interest, the particular needs of the community and the interests of the accused in all circumstances.

In practice, this amendment would mean that a judge sentencing an Aboriginal person would apply the *Gladue* principles in determining whether or not a minimum sentence would be imposed in a particular case. In many cases, the minimum sentence would be imposed. However, in those cases where it would be unfair in the circumstances, the judge could impose either a shorter prison sentence or perhaps a conditional sentence.

With respect to the dangerous offender provisions, I know that many of the witnesses who have appeared before you have spoken of the likely unconstitutionality of the provisions. We share these concerns, but we want to look at a different problem with the provisions.

The fact that individuals are convicted on a number of occasions of serious violent offences and then spend significant periods of time in jail on each conviction speaks as much to the inability of the Correctional Service of Canada to address the needs of these offenders as it does to some perceived sense of inherent dangerousness in these individuals.

Recently, Justice Kiteley of the Ontario Supreme Court of Justice released her decision in *R. v. Mumford*, a dangerous offender application brought by the Crown. Mr. Mumford, an Aboriginal person, suffered from many problems, including fetal alcohol spectrum disorder, FASD. Correctional Service of Canada was aware that he had FASD.

A person like Mr. Mumford, with FASD, suffers from very real cognitive deficits, yet none of the programming that was available to him in the penitentiary system took this into account. Instead, Mr. Mumford was required to attend programs that he could not understand and where he could not be expected to learn anything, and so he did not learn anything. He served his full sentence in prison, was released and then committed a horrendous sexual assault.

surreprésentation critique des Autochtones au sein de la population carcérale comme dans le système de justice pénale témoigne d'un problème social attristant et urgent.

La surreprésentation des Autochtones prouve que le système de justice pénale n'a pas réussi à s'attaquer aux causes profondes de la criminalité autochtone.

Ces préoccupations nous amènent à l'amendement que nous souhaitons proposer. Nous appuyons l'amendement suivant proposé au comité par la Criminal Lawyer's Association :

Nonobstant toute peine minimale prescrite, sauf pour l'infraction de trahison ou de meurtre, le tribunal considère, avant le prononcé de la sentence, si la peine minimale est nécessaire, compte tenu, en toute circonstance, de l'intérêt public, des besoins particuliers de la collectivité et de l'intérêt de l'accusé.

Cet amendement aurait pour effet pratique d'inciter le juge chargé de prononcer la sentence contre un accusé autochtone d'appliquer les principes de la décision *Gladue* pour déterminer s'il convient ou non d'imposer une peine minimale. Dans la plupart des cas, cette peine ne serait pas imposée. Toutefois, si cela était injuste dans les circonstances, le juge pourrait imposer une peine d'emprisonnement plus courte ou une peine d'emprisonnement avec sursis.

Pour ce qui est des dispositions concernant les délinquants dangereux, je sais que beaucoup de témoins ayant comparu devant le comité étaient d'avis que ces dispositions étaient inconstitutionnelles. Nous partageons leur point de vue, mais nous souhaitons aussi aborder un problème différent que ces dispositions soulèvent.

Le fait que des personnes soient condamnées à plusieurs reprises pour de graves infractions avec violence et restent en prison pendant des périodes assez longues à l'occasion de chaque condamnation témoigne autant de l'incapacité du Service correctionnel du Canada de répondre aux besoins de ces délinquants que du danger inhérent qu'ils représentent apparemment pour la société.

Mme la juge Kiteley, de la Cour supérieure de l'Ontario, a récemment rendu une décision dans l'affaire *R. c. Mumford*, dans laquelle la Couronne demandait qu'un Autochtone, M. Mumford, soit déclaré délinquant dangereux. M. Mumford souffrait de nombreux troubles, dont le trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale (TSAF). Le Service correctionnel savait qu'il était atteint du TSAF.

Une personne dans cette situation a des déficits cognitifs très réels. Pourtant, aucun des programmes offerts dans le système pénitentiaire n'en tenait compte. M. Mumford était tenu de participer à des programmes qu'il ne pouvait pas comprendre et qui ne pouvaient rien lui apprendre. Il n'a donc rien appris. Il a purgé la totalité de sa peine, a été remis en liberté, puis a commis une épouvantable agression sexuelle.

Justice Kiteley found that Mr. Mumford could not be found to be a dangerous offender, although he was a long-term offender, because it would be wrong to assume that he could not be safely released into the community if he never had access to the programming that he needed when he was in prison.

Bill C-2 places the onus on some offenders to show why they should not be treated as dangerous offenders. The onus should, in many cases, be on the prison system to show why they cannot provide any meaningful treatment options for these offenders. This bill would see individuals spend their life in jail because while they were in jail previously, they did not have access to the programming they needed.

If we ask offenders to take responsibility for their actions, we need equally to ask those who take those offenders in to take responsibility for their actions or inactions. Bill C-2 will do nothing to address this issue. On the contrary, it will add more and more people to our prisons who could, with the proper help, live their lives in the community. We know that many of these people, at least one in five, and likely more, will be Aboriginal.

In 1991, I attended an Aboriginal justice conference in Whitehorse and I had the opportunity then to hear from Chief David Keenan of the Tlingit First Nation. When he spoke of the need for programs to integrate people back into their communities, he said, "There is no such thing as a disposable Tlingit." I have always remembered those words because they represent the essence of the Aboriginal approach to justice: We are all related; we are all part of a greater whole; we all have responsibilities to each other.

Bill C-2 is a rejection of that approach. Under the guise of dealing with violent crime and purportedly making communities safer, what it does is treat people as disposable. Disproportionately, the people that our justice system disposes of are Aboriginal people. This bill will not make communities safer, it will just jail more Aboriginal people for longer periods of time. It is hard to see how this can be seen as a positive step forward.

Senator Di Nino: On a point of clarification, Mr. Boyd, when you were talking about the greater percentage of homicides having been committed with handguns, you said five years. However, in your written presentation it says 15. Will you clarify which it is?

Mr. Boyd: It is 15. I missed by 10 years.

The Chair: While we are clarifying, Professor Boyd, in the second-last sentence on page 3 of your written brief you state: "Further, in about half of all these cases sexual intercourse took place with a person with whom they were 'going steady'." You talked about a fairly wide range of cases in the preceding sentences.

Mme la juge Kiteley a statué que M. Mumford ne pouvait pas être déclaré délinquant dangereux, même si c'était un délinquant de longue date, parce qu'on ne peut pas supposer qu'il ne pourrait pas vivre en sécurité dans la collectivité puisqu'il n'a jamais eu accès aux programmes dont il avait besoin quand il était en prison.

Le projet de loi C-2 impose aux délinquants la charge de prouver qu'ils ne devraient pas être jugés dangereux. Dans bien des cas, le fardeau de la preuve devrait incomber au système carcéral lui-même qui devrait avoir à expliquer pourquoi il n'a pas offert à ces délinquants des traitements adéquats. Si le projet de loi est adopté, des personnes passeront leur vie en prison parce qu'elles n'ont pas eu accès aux programmes dont elles avaient besoin au cours des périodes d'incarcération précédentes.

Si nous demandons aux délinquants d'assumer la responsabilité de leurs actes, nous devons aussi demander à ceux qui s'occupent de leur détention d'assumer la responsabilité des leurs ou de leur omission. Le projet de loi C-2 ne fait rien à cet égard. Au contraire, il augmentera de plus en plus le nombre de détenus qui pourraient au demeurant vivre dans la collectivité s'ils recevaient l'aide nécessaire. Nous savons en même temps que beaucoup de ces gens, au moins un sur cinq et probablement plus, sont Autochtones.

En 1991, j'ai assisté à une conférence sur la justice et les Autochtones à Whitehorse. J'avais alors eu l'occasion d'entendre un discours du chef David Keenan, de la Première nation T'lingit. Parlant du besoin de programmes permettant de réintégrer les gens dans leur collectivité, il a dit : « Il n'existe pas de T'lingit sans importance. » Ces mots sont restés gravés dans ma mémoire parce qu'ils reflètent l'essence de l'approche autochtone de la justice. Nous sommes tous apparentés, nous faisons tous partie du grand tout. Nous avons tous des responsabilités les uns envers les autres.

Le projet de loi C-2 constitue un rejet de cette approche. Sous prétexte de s'attaquer aux crimes violents et de rendre les collectivités plus sûres, il adopte l'hypothèse que les gens n'ont aucune importance. De plus, un nombre disproportionné de ces gens dont on nie ainsi la valeur sont Autochtones. Ce projet de loi ne rendra pas les collectivités plus sûres. Il ne fera qu'envoyer plus d'Autochtones en prison pendant de plus longues périodes. Il est difficile de voir de quelle façon une telle mesure peut être considérée comme positive.

Le sénateur Di Nino : Je voudrais demander une précision. Monsieur Boyd, au sujet du pourcentage plus élevé d'homicides commis à main armée, vous avez parlé de cinq ans alors que, dans votre mémoire, vous parlez de 15 ans. Quel est le chiffre exact?

M. Boyd : C'est 15. J'en ai oublié 10.

La présidente : Toujours dans le domaine des précisions, professeur Boyd, vous dites ceci dans votre mémoire : « Dans la moitié des cas environ, la relation sexuelle s'est produite avec un jeune homme qui était leur "petit ami" ». Dans les phrases précédentes, vous aviez mentionné un très large éventail de cas.

Mr. Boyd: There I am making reference to the 6 per cent of the total, or 25 per cent of the total of those under 16, who had sex with partners who were more than five years older.

Senator Stratton: Thank you and welcome, gentlemen.

Lynn Barr-Telford, Director of the Canadian Centre for Justice Statistics, puts out a publication on crime trends in Canada. There is real concern about this subject among the Canadian public. We heard the following statistics on February 14.

The rate of youth accused of a firearm-related violent offence has increased 32 per cent since 2002. The attempted murder rate is up 24 per cent since 2004. Aggravated assaults are up 57 per cent since 1983. The rate of cocaine offences has increased 67 per cent since 2002. The rates for aggravated assaults go back over 20 years. The other three offences are compacted into a five-year span. That is scary. My questions will stem from this data.

Mr. Rudin, I have visited a fair number of reserves in my life. I find it tragic that life on reserves is so bleak, particularly for the youth. An isolated reserve in Northern Canada, particularly in Northern Manitoba, is even worse than bleak.

While Aboriginals have a higher rate of incarceration, their victims are Aboriginal as well. You have recommended an amendment, agreed to by the Criminal Lawyers' Association, that reads:

Notwithstanding any minimum punishment prescribed, save and except for the offence of treason or murder, the court, before sentencing the accused, shall consider whether the minimum punishment is necessary, having regard to the public interest, the particular needs of the community and the interests of the accused in all circumstances.

Where is the victim in this amendment?

Mr. Rudin: First, the victim is included in the community, and that is probably the most significant point. People are not monolithic, but much of the drive to change the way justice is administered to Aboriginal people comes from victims' organizations. In Ontario we are attempting to change the way domestic violence is dealt with by the courts, and that change is being driven by Aboriginal women's organizations, because their sense is that the system we have now is not working.

The difficulty with incarceration as a first response for Aboriginal people is that these individuals come back to the community, and they do not come back better, so communities are not made safer. This is not a question of not wanting to protect victims or not feeling for victims. Most of our clients who have been charged with criminal offences have themselves been victims of offences for which no one was charged.

M. Boyd : Là, je faisais référence à 6 p. 100 du total — ou 25 p. 100 du total des moins de 16 ans — des jeunes filles ayant eu des relations sexuelles avec des partenaires ayant au moins plus de cinq ans de différence d'âge.

Le sénateur Stratton : Merci et bienvenue, messieurs.

Lynn Barr-Telford, directrice du Centre canadien de la statistique juridique, publie un document sur les tendances de la criminalité au Canada. C'est une question qui préoccupe beaucoup la population. Le 14 février, nous avons reçu les statistiques qui suivent.

Le pourcentage de jeunes accusés d'un acte criminel violent à main armée a augmenté de 32 p. 100 depuis 2002. Le pourcentage de tentatives de meurtre a augmenté de 24 p. 100 depuis 2004. Le pourcentage de voies de fait graves, de 57 p. 100 depuis 1983. Le pourcentage d'infractions reliées à la cocaïne, de 67 p. 100 depuis 2002. L'augmentation du nombre de voies de fait graves couvre une période de 20 ans alors que, pour les trois autres infractions, c'est une période de cinq ans. C'est effrayant. Mes questions découlent de ces chiffres.

Monsieur Rudin, j'ai visité pas mal de réserves durant ma vie et je trouve toujours tragique que la vie y soit si désolante, notamment pour les jeunes. Je connais une réserve isolée du Nord canadien, au Nord du Manitoba, où la vie est encore plus que désolante.

S'il est vrai que les Autochtones ont un taux d'incarcération plus élevé, il faut dire que leurs victimes sont également des Autochtones. Vous avez recommandé l'amendement suivant, formulé par la Criminal Lawyers' Association :

Nonobstant toute peine minimale prescrite, sauf pour l'infraction de trahison ou de meurtre, le tribunal considère, avant le prononcé de la sentence, si la peine minimale est nécessaire, compte tenu, en toute circonstance, de l'intérêt public, des besoins particuliers de la collectivité et de l'intérêt de l'accusé.

Où est la victime dans cet amendement?

M. Rudin : Tout d'abord, la victime fait partie de la communauté, ce qui est probablement l'élément le plus important. Les gens ne sont pas des monolithes mais le mouvement de transformation de l'administration de la justice pour les Autochtones provient en grande partie des organisations de défense des victimes. En Ontario, nous tentons de modifier la manière dont les tribunaux jugent les affaires de violence intrafamiliale et c'est un effort qui est impulsé par des organisations de femmes autochtones parce qu'elles ont le sentiment que le système actuel ne fonctionne pas.

Le problème que pose l'incarcération comme première réponse pour les délinquants autochtones est que, lorsqu'ils retournent dans leur communauté, ils ne se sont pas améliorés et les communautés ne sont donc pas plus sûres. Il ne s'agit donc pas ici de ne pas vouloir protéger les victimes ou de ne pas s'y intéresser. La plupart de nos clients accusés d'un acte criminel ont eux-mêmes été victimes d'infractions pour lesquelles personne n'avait été accusé.

It is not about ignoring the interests of victims. It is about finding an effective way to deal with people who commit crimes in order that they stop committing crimes. Putting someone into Stony Mountain Penitentiary in Manitoba for three years, for example, and then having them return to the community will not make anyone in that community, including the victim, feel safer.

Senator Stratton: Why would the victim not be specifically heard?

Mr. Rudin: The victims are heard.

Senator Stratton: Yet so are the accused. If you are going to put forward an amendment to ensure that the interests of the accused are heard in all circumstances, why not hear the victims?

Mr. Rudin: The current provisions allow for victim impact statements. In terms of minimum sentences, the relationship between section 718.2(e) of the Criminal Code and minimum sentences means that a judge must apply the minimum sentence to every offender, regardless of other issues. This proposed amendment would allow the judge to balance other concerns in order to determine whether a minimum sentence makes sense. The victim already rightly has an opportunity to be heard through the victim impact statement process in the sentencing.

Senator Stratton: I will disagree on that. I believe that if you are going to talk about the accused, you should also talk about the victim.

Professor Boyd, you spoke about quite a number of concerns with the bill. We heard that the reason for lack of convictions for impaired driving is the two-beer defence that has been utilized extensively. If that is the case, why would we not do something about that in this bill?

Mr. Boyd: My point about impaired driving was to look at what is happening now and to ask how the bill might change that reality. Police officers tell us that they do not have the time or the resources, except in the most outrageous and egregious circumstances, to proceed. They issue 24-hour licence suspensions. The testing requirements and inclusion of concerns about cannabis that I see in the bill do not seem to move matters forward. They raise a series of possible objections and concerns that might be raised by defence counsel. There are many legitimate concerns about how valid the new methodology of testing might be, and there remain difficulties in how we determine cannabis-impaired driving. I will certainly not argue that cannabis-impaired driving is benign, as some of the young hempsters in Vancouver might, but it remains a much less serious problem than driving impaired by alcohol.

This bill has a political history that goes back to the Liberal government. I understand the reasons for it. My point is simply that I cannot see it having much impact.

Il ne s'agit pas de faire fi des victimes mais plutôt de trouver une manière efficace de traiter les personnes qui commettent des crimes afin qu'elles cessent d'en commettre. Incarcérer quelqu'un à l'établissement de Stony Mountain au Manitoba pendant trois ans, par exemple, pour le renvoyer ensuite dans sa collectivité n'offrira aucune assurance aux membres de cette dernière, notamment à la victime.

Le sénateur Stratton : Pourquoi ne pas permettre à la victime de se faire entendre, en particulier?

M. Rudin : Mais les victimes sont entendues.

Le sénateur Stratton : Les accusés aussi. Si vous voulez proposer un amendement pour garantir que les intérêts de l'accusé soient pris en compte en toutes circonstances, pourquoi ne pas faire la même chose pour les victimes?

M. Rudin : Le système actuel prévoit déjà une déclaration de la victime sur les conséquences du crime. Pour ce qui est des peines minimales, la relation entre l'alinéa 718.2e) du Code criminel et les peines minimales signifie que le juge devra imposer la peine minimale à tous les accusés, sans tenir compte des autres caractéristiques du cas. L'amendement que je propose lui permettrait de tenir compte de ces autres caractéristiques pour déterminer si une peine minimale serait justifiée. La victime a déjà, et c'est légitime, la possibilité de se faire entendre grâce au processus de déclaration à l'étape sentencielle.

Le sénateur Stratton : Je ne suis pas d'accord avec vous à ce sujet. Si vous voulez parler de l'accusé, vous devez aussi parler de la victime.

Professeur Boyd, vous avez exprimé pas mal de réserves au sujet du projet de loi. Nous nous sommes laissé dire que la raison pour laquelle il n'y a pas beaucoup de condamnations pour conduite en état d'ivresse est qu'on invoque souvent la défense des deux bières. Si tel est le cas, pourquoi ne pas faire quelque chose à ce sujet dans ce projet de loi?

M. Boyd : Ma position au sujet de la conduite en état d'ivresse est qu'il faut se demander en quoi le projet de loi changerait la situation actuelle. Les agents de police nous disent qu'ils n'ont ni le temps ni les ressources voulues pour tenter des poursuites, sauf dans les cas les plus graves. Ils se contentent de suspendre le permis pendant 24 heures. L'obligation de contrôle et la prise en compte du cannabis, dans le projet de loi, ne me semblent pas faire avancer beaucoup les choses. En fait, elles ouvrent la porte à une série d'objections et de préoccupations qui pourront être soulevées par la défense. Beaucoup de questions se posent encore au sujet de la validité de la nouvelle méthodologie de contrôle et il y a encore des difficultés dans la détermination de la conduite sous l'effet du cannabis. Loin de moi l'idée que la conduite sous l'effet du cannabis n'est pas dangereuse, comme peuvent le penser certains jeunes consommateurs de chanvre de Vancouver, mais ça reste un problème beaucoup moins grave que la conduite en état d'ivresse.

Ce projet de loi a un passé politique remontant au gouvernement libéral. J'en comprends les raisons. Mon argument est simplement qu'il n'aura à mon avis pas beaucoup d'effet concret.

Senator Stratton: I am sure you realize that we have been told by witnesses that in the United States the two-beer defence is considered to be ludicrous. They have never heard of it down there.

Mr. Boyd: There is a much more significant problem than the two-beer defence, and it has to do with resources, our culture, the way we treat alcohol as quite separate from other drugs, and the extent to which we see intoxication by alcohol as funny and amusing, while intoxication by currently illegal drugs, which is much less harmful, we see in a different light. We are very much blinded by our culture, and this bill simply reflects that confusion.

Senator Stratton: I do not think it is confusion, sir. If in the United States they look at our two-beer defence and are astonished that it is used and accepted, it is surprising that you have not heard that and would comment on that.

Mr. Boyd: It does not go to the heart of the problem, and that is my point. I will not argue with you about that particular defence.

Senator Stratton: I would like to go down for a second round, if I may, because I would like ask you questions with respect to the age of consent issue.

Mr. Boyd: You made some introductory comments with respect to offences. A great frustration for me and for many who study crime is that several categories get lumped together as if they are a single category. For example, we are often told that violent crime is going up or property crime is going down. The reality is that there are many parts to violent crime. You lumped cocaine offences, firearm offences and a number of other categories together.

As you know, the extent to which drug offences are reported is not a reflection of the extent of use but rather of the extent of enforcement, policy directives and so forth.

The most reliable index we have of violent crime is homicide. We have seen homicide rates declining in Canada from the 1990s to about 2002 and plateauing since that time.

When looking at rates, you also have to keep in mind that you are talking about a very tight time frame, although a 24 per cent or 32 per cent increase sounds awful. Most times, if we want to understand what is happening, we must look at 10-year time frames, particularly with something like firearms offences by youth, because we are also talking about a small number of firearms offences.

I will give you an example. In 1986, the murder rate in Canada fell 20 per cent, and people were saying, "What is going on?" Well, the next year it went back up 18 per cent. The

Le sénateur Stratton : Vous savez certainement que des témoins nous ont dit que la défense des deux bières est jugée totalement absurde aux États-Unis. Ils n'ont jamais entendu parler de ça là-bas.

M. Boyd : Il y a un problème beaucoup plus grave que la défense des deux bières, et c'est la question des ressources, de notre culture, de la manière dont nous traitons l'alcool très différemment des autres drogues, et du fait que l'on considère l'ivresse comme un phénomène amusant et distrayant alors que l'intoxication par les drogues illégales, qui est beaucoup moins néfaste, est actuellement considérée de manière très différente. Nous sommes en grande mesure aveuglés par notre culture, et ce projet de loi reflète clairement cette confusion.

Le sénateur Stratton : Je ne crois pas qu'il s'agisse de confusion, cher monsieur. Si l'on s'étonne aux États-Unis que notre défense des deux bières soit acceptée, je m'étonne pour ma part que vous n'en ayez pas entendu parler et que vous n'ayez pas d'opinion à exprimer à ce sujet.

M. Boyd : Mon argument est que cela ne va pas au cœur du problème. Je ne vais pas me lancer dans un débat avec vous sur cette défense particulière.

Le sénateur Stratton : J'aimerais revenir au deuxième tour, car je souhaite vous poser quelques questions sur l'âge de consentement.

M. Boyd : Vous avez fait quelques remarques d'introduction au sujet des infractions. Un grand facteur de frustration, pour moi-même et pour beaucoup de criminologues, est que plusieurs de ces catégories sont regroupées en une seule. Par exemple, on nous dit souvent qu'il y a une montée des crimes avec violence mais une baisse des crimes contre les biens. La réalité est qu'il y a beaucoup d'actes différents dans la catégorie des crimes avec violence. Vous avez mis dans le même sac la cocaïne, les armes à feu et plusieurs autres catégories.

Comme vous le savez, les statistiques sur les infractions relatives à la drogue ne reflètent pas le degré de consommation mais plutôt le degré d'application des lois, des politiques, et cetera.

L'indicateur le plus fiable de la criminalité violente est l'homicide. Or, nous avons constaté une baisse du nombre d'homicides au Canada entre 1990 et 2002, environ, puis une stabilisation.

Quand on analyse les statistiques, il faut tenir compte du fait qu'on parle d'une période très restreinte, bien qu'une augmentation de 24 ou de 32 p. 100 puisse paraître horrible. Dans la plupart des cas, si nous voulons vraiment comprendre le phénomène, nous devons analyser l'évolution sur une période de 10 ans, surtout quand il s'agit d'infractions à main armée commises par des jeunes, étant donné qu'il s'agit d'un très petit nombre d'infractions.

Je vais vous donner un exemple. En 1986, le nombre de meurtres commis au Canada a chuté de 20 p. 100. On s'est demandé ce qui se passait. L'année suivante, il a remonté de

number there is 500 or 600 — still small numbers. Statistically speaking, we can have quite marked fluctuations that do not mean anything.

What does mean something over time are two points that I believe come out of the last 15 years of statistical data. First, the number of handgun homicides relative to all firearms homicides has increased. Second, the number of homicides per capita, which perhaps best reflects our ability as a country to live in peace, has declined. There is no crisis.

Senator Stratton: I would disagree, sir. Do you actually think we should sit around and wait another five or eight years for the statistics to be proved rather than do something?

Mr. Boyd: I think we should do something. Absolutely, I think we should do something.

Senator Merchant: I, too, am a little concerned about the impression that we are leaving that this new bill, which is more punitive, will make communities safer and will bring down the statistics. Maybe it is true, and you can correct me if I am wrong.

You were talking about the murder rate. I have a long-range statistic here: in the 1970s, the murder rate was 3 per 100,000; in 2006, after capital punishment was abolished, the rate was 1.8 per cent per 100,000. You said that we cannot make assumptions based on too brief a period, but this period is long enough.

Regarding the dangerous offender section, some constitutional lawyers have indicated that the proposed amendments offend sections 7 and 9 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Right now, we have a law, which seems to be working and which is constitutional. When this new proposed law comes in, we can assume that many offenders will challenge it. If the law were found to be unconstitutional, would we then have no law at all to deal with these people? What means would we have of dealing with dangerous offenders? I am sure the government would come back to try to remedy the situation, but let us presuppose that that law is found unconstitutional; what do we do in the meantime?

Mr. Boyd: You are asking for a procedural interpretation from somebody who does not practice law, but my sense of it is that if the Supreme Court says that the law is contrary to the Charter and the government has to go back, there is a period of time where nothing would be operative.

It is unnecessary. You are quite right. I can point to a number of sources. *Law and Risk* is a recent publication in which the situation is clearly documented. There have been about 25 of these cases annually within the last five or six years. There does not appear to be a problem. It is not as if the federal government has come forward and said, "Here are

18 p. 100. Le nombre absolu était 500 ou 600 — c'était donc un petit nombre. Statistiquement parlant, on peut constater des variations très prononcées qui ne signifient pas vraiment grand-chose.

Ce qui signifie quelque chose, sur le long terme, ce sont deux constatations ressortant des statistiques des 15 dernières années. Premièrement, le nombre d'homicides commis avec une arme de poing a augmenté par rapport au total des homicides à main armée. Deuxièmement, le nombre d'homicides par habitant a baissé, ce qui reflète peut-être mieux notre aptitude à maintenir la paix dans la société. Il n'y a pas de crise en ce moment.

Le sénateur Stratton : Je ne partage pas votre opinion. Pensez-vous vraiment que nous devrions rester cinq ou huit années supplémentaires sans rien faire, en attendant d'avoir des chiffres prouvant l'existence d'un problème?

M. Boyd : Je pense qu'il faut faire quelque chose. Bien sûr, il faut absolument faire quelque chose.

Le sénateur Merchant : Je suis moi aussi préoccupé par l'impression que nous donnons que ce nouveau projet de loi, qui est plus punitif, rendra nos collectivités plus sûres et fera baisser les chiffres. C'est peut-être vrai et vous pourrez me corriger si je me trompe.

Vous parliez des chiffres concernant les meurtres. J'ai sous les yeux des statistiques sur une longue période. Dans les années 1970, il y avait trois meurtres pour 100 000 habitants; en 2006, après l'abolition de la peine capitale, le taux était tombé à 1,8 pour 100 000 habitants. Vous avez dit qu'on ne peut pas tirer de conclusion sur une période trop brève mais celle-ci me semble bien assez longue.

En ce qui concerne les dispositions touchant les délinquants dangereux, certains constitutionnalistes affirment que les amendements proposés portent atteinte aux articles 7 et 9 de la Charte canadienne des droits et libertés. Nous avons actuellement une loi qui semble bien fonctionner et qui est constitutionnelle. Lorsque le projet de loi aura été adopté, on peut penser que beaucoup d'accusés en contesteront la constitutionnalité. Si les tribunaux estiment qu'il n'est pas constitutionnel, cela veut-il dire qu'il n'y aura plus aucune loi pour sanctionner ces délinquants? Je suis sûr que le gouvernement proposera alors quelque chose pour remédier à la situation mais supposons pour le moment que le texte soit jugé anticonstitutionnel. Que fait-on entre-temps?

M. Boyd : Vous me demandez d'interpréter un projet de loi du point de vue du droit mais je ne suis pas avocat. J'ai toutefois le sentiment que, si la Cour suprême déclare que ce texte est contraire à la Charte et que le gouvernement doit recommencer son travail, plus rien ne s'appliquera pendant un certain temps.

C'est inutile. Vous avez tout à fait raison. Je peux mentionner plusieurs sources. *Law and Risk* est une publication récente dans laquelle la situation est clairement documentée. Il y a eu environ 25 cas de cette nature par an au cours des cinq ou six dernières années. Ça ne semble donc pas être un problème grave. Ce n'est pas comme si le gouvernement fédéral était venu dire : « Voici les

the cases where we needed a reverse onus and we did not have it.” It is quite extraordinary because of the issues of liberty.

I might just add about the homicide rate that the major reason for the decline, in my view, is the percentage of young men in the population. It is not a glamorous reason, but in 1977, 10 per cent of the Canadian public was made up of young men between the ages of 18 and 29 who commit about two thirds or 75 per cent of all our homicide offences. Today, the figure is 5 per cent, so not much changes. We like to think things change, but they change much less than we think.

Senator Merchant: No, but if we are going to quote tables, that is a table someone would refer to.

Mr. Boyd: It is often said that the reason is gun control. I am certainly in favour of gun registration, but I would not want to point to that as the reason.

Senator Merchant: Mr. Rudin, as I have said many times here, I am concerned about some of the issues regarding justice and the Aboriginal population. I live in Saskatchewan where we have much higher rates of Aborigines in our correctional institutions.

We have heard figures about how much it costs to keep a person in jail per year, and it is close to \$100,000. Why can we not use that money to somehow deal with people in a way that might produce safer communities and safer people?

Yesterday, we had before us the Assistant Commissioner of Correctional Operations and Programs, Correctional Service of Canada, but he deals with people once they go into the dangerous offender designation. He indicated that they look at every person on an individual basis and that they do treat that person. Is that your experience?

Mr. Rudin: You have asked two questions, so I will try to answer both parts.

Regarding the first, there is no question, in our opinion, that money is oddly spent. We run a number of alternative justice programs, and the cost of putting two offenders in jail for a year would cover our program. We are often asked whether our program works. We spend a lot of time reporting on success and on failure. If our program showed that it was not effective, we would be shut down. We do not impose the same rules on the federal or provincial penitentiary systems. We do not look at rates of recidivism and say, “What you are doing is obviously not working, so we will cut off your funding.” There is an assumption that jail is always okay, it always works, and you get more and more money for that. I agree that that is a real concern.

cas dans lesquels nous avons besoin du renversement de la preuve mais nous ne l’avons pas ». C’est une situation tout à fait extraordinaire à cause des questions de liberté.

Au sujet du taux d’homicides, permettez-moi d’ajouter que la principale explication de la baisse, à mon avis, est le pourcentage de jeunes dans la population. Ce n’est pas une raison très spectaculaire mais, en 1977, un dixième de la population canadienne était composé de jeunes hommes de 18 à 29 ans — qui commettent environ les deux tiers ou 75 p. 100 de tous les homicides au Canada. Aujourd’hui, le chiffre est de 5 p. 100 et il n’y a pas eu beaucoup de changement. On aime croire que les choses changent mais elles changent beaucoup moins qu’on le pense.

Le sénateur Merchant : Certes, mais si l’on veut citer des chiffres, ce sont des chiffres auxquels on pourrait se référer.

M. Boyd : On dit souvent que c’est le contrôle des armes à feu qui explique la baisse. Je suis évidemment favorable au contrôle des armes à feu mais je ne suis pas prêt à dire que c’est la bonne explication.

Le sénateur Merchant : Monsieur Rudin, comme je l’ai souvent dit ici, je m’intéresse beaucoup aux questions de justice pour la population autochtone. J’habite en Saskatchewan où nous avons des proportions beaucoup plus élevées d’Autochtones dans nos établissements correctionnels.

On nous a donné des chiffres sur le coût d’incarcération d’un délinquant pendant un an. C’est presque 100 000 \$. Pourquoi n’essayons-nous pas d’utiliser cet argent pour traiter les délinquants d’une manière qui rehausserait la sécurité de nos collectivités?

Nous avons entendu hier le commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels, du Service correctionnel du Canada, mais il intervient seulement après qu’une personne ait été désignée dangereuse. Il nous a dit que chaque cas est analysé individuellement et que la personne reçoit un traitement. Cela concorde-t-il avec ce que vous avez constaté?

M. Rudin : Je vais essayer de répondre à vos deux questions.

Pour ce qui est de la première, il ne fait aucun doute, à notre avis, que l’argent est bizarrement utilisé. Nous exploitons un certain nombre de programmes de justice alternative et le seul coût d’incarcération de deux délinquants pendant un an permettrait de financer notre programme. On nous interroge souvent sur le succès de notre programme. Nous passons beaucoup de temps à faire rapport sur les succès et les échecs. Si l’on devait conclure que notre programme n’est pas efficace, on y mettrait fin. Nous n’imposons pas les mêmes règles aux établissements fédéraux et provinciaux. Nous n’examinons pas les taux de récidive en disant : « Il est évident que ce que vous faites ne marche pas et nous allons donc cesser de vous financer ». On suppose parfois que la prison est toujours efficace, que le système marche bien et qu’on doit y consacrer de plus en plus d’argent. Je conviens avec vous que c’est un vrai problème.

As for the second issue, I cannot speak about the dangerous offender population, but I can speak for the general population. As I said, a three- or four-year sentence in Ontario, for the most part, will get no programming. The reality is that when you go into correctional services in the federal system, you are classified as maximum in most cases. In order to access programs, you have to be at least a medium designation. In order to get a medium designation, you have to go through mandatory programs, which are not available. By the time you are eligible for your statutory release, two-thirds into your sentence, you have had no programming.

It may be true that people who are sent to jail for ten years have an opportunity to have some programming, although I am not sure that it really meets all their needs, but certainly the vast majority of people who go to the penitentiary go for less time than that, and they get no services.

That is a problem from the perspective of Aboriginal inmates. We know people who get arrested and say, "I want to be sent to the penitentiary because I know I will get programming; I know there is a healing lodge and other things." Before they say, "Send me away for three years," we have to tell them that likely they will never get any of those services. Many of our clients want those programs, but they are not getting them.

Senator Oliver: Professor Boyd, you have been quite critical of the reverse onus provisions in the bill. It seems to me that before you make those criticisms you should first put them in the context of Bill C-2. As Senator Stratton has reminded you, Bill C-2 tackles violent crime. There is a public interest that must be protected, a community interest that must be protected, and victims must be protected. We really must be concerned about public safety as a whole. When you put your criticism in that context, when you look at what Bill C-2 is trying to do, it seems to me you should be able to lessen your criticism of the reverse onus provisions in the bill.

Not only that, but reverse onus is not new. We should not be constitutionally afraid of having a clause in the Criminal Code about reverse onus. As you know, in the 1992 *Pearson* case, the Supreme Court of Canada said that it is okay to have reverse onus.

Moreover, as you know from reading our transcripts, when the Minister of Justice appeared before this committee at the beginning, he said that as minister he has an obligation to make sure that all statutes he brings before us are Charter-compliant, and he said that they had done a thorough job to make sure that the all the i's are dotted and the t's crossed. He has an obligation to do that, and he indicated to this committee that he discharged that obligation.

With that background, the Supreme Court said in 1992 that it recognized the validity of reverse onus provisions in relation to offences involving drugs in *R. v. Pearson*, and we have that here.

En ce qui concerne la deuxième question, je ne peux parler de la population des délinquants dangereux mais je peux parler de la population générale. Comme je l'ai dit, pour une peine de trois ou quatre ans en Ontario, il n'y a généralement pas de programme. La réalité est que, quand on entre dans le système correctionnel fédéral, on est dans la plupart des cas classifié au niveau maximum. Pour avoir accès aux programmes, il faut bénéficier au minimum d'une classification moyenne. Or, pour obtenir une classification moyenne, il faut participer à des programmes obligatoires, mais ils ne sont pas disponibles. Quand vous arrivez à l'étape de la mise en liberté obligatoire, aux deux tiers de votre peine, vous n'avez bénéficié d'aucun programme.

Il est bien possible que les gens envoyés en prison pendant 10 ans puissent bénéficier de certains programmes mais je ne suis pas sûr que ceux-ci répondent vraiment à tous leurs besoins. Quoi qu'il en soit, la grande majorité des gens incarcérés le sont pour moins longtemps et n'obtiennent aucun service.

Pour les détenus autochtones, il y a aussi un autre problème. Nous savons que certains délinquants qui se font arrêter disent : « Je veux être envoyé en pénitencier parce que je sais qu'il y aura des programmes. Je sais qu'il y a un pavillon de ressourcement et d'autres choses ». Avant qu'ils demandent à être incarcérés pour trois ans, nous devons leur dire qu'ils n'auront probablement jamais accès à aucun de ces services. Beaucoup de nos clients veulent bénéficier de ces programmes mais ils n'y ont pas accès.

Le sénateur Oliver : Professeur Boyd, vous critiquez vivement le renversement du fardeau de la preuve. Toutefois, avant de formuler ces critiques, je pense que vous devriez les placer dans le contexte du projet de loi C-2. Comme vous l'a rappelé le sénateur Stratton, le projet de loi C-2 porte sur la criminalité violente. Il y a là une question d'intérêt public, une obligation de protéger la population et les collectivités, une obligation de protéger les victimes. Notre devoir est d'envisager la sécurité du public dans son ensemble. Si l'on replace vos critiques dans ce contexte, en tenant compte de l'objectif global du projet de loi C-2, il me semble que vous devriez pouvoir atténuer vos critiques sur le renversement du fardeau de la preuve.

D'ailleurs, le renversement du fardeau de la preuve n'a rien de nouveau. Nous n'avons aucune raison de craindre l'insertion d'une telle clause dans le Code criminel. Comme vous le savez, dans l'arrêt *Pearson* de 1992, la Cour suprême du Canada a validé le renversement du fardeau de la preuve.

En outre, comme vous avez pu le constater à la lecture de nos procès-verbaux, le ministre de la Justice, quand il a comparu devant notre comité, a bien précisé qu'il a le devoir de s'assurer que tous les projets de loi qu'il propose sont conformes aux dispositions de la Charte, et il a ajouté que le ministère avait bien mis tous les points sur les i à ce sujet. Le ministre est conscient de cette obligation et il nous a dit qu'il a pris grand soin de bien s'en acquitter.

Cela étant, la Cour suprême a validé le renversement du fardeau de la preuve en 1992 en ce qui concerne les infractions relatives aux drogues, dans l'arrêt *R. c. Pearson*, et c'est ce que nous avons ici.

Why do you get so concerned when you read in proposed section 753(1.1) of the bill that the conditions of dangerous offender status are presumed to have been met unless the contrary is proved on a balance of probabilities? To support that, you talked about a case that has not yet been decided in the Supreme Court, *R. v. D.B.* I do not know that case, but even though it has not been decided, what do you say that it is about?

Mr. Boyd: It is a youth justice case involving transfer to the adult court and a mandatory penalty.

Senator Oliver: What does that case say about reverse onus?

Mr. Boyd: It is critical of reverse onus because of the issue of liberty.

Again, I understand what you are saying about care with respect to Charter compliance and so on, but this is really an issue of principle. As Canadians, we have traditionally not taken away individual liberty unless we discharge the traditional burden of proof in criminal cases. We should only deviate from that norm in exceptional cases.

I think the onus is on the government to make the case here. What are the data telling us about the dangerous offender provisions or, more specifically, about how these dangerous offender hearings have been conducted today? Are there 10 or 15 cases? Is there a great number of cases that we can point to that suggests that the courts have let very dangerous people go free? Where is the demonstrated need for these provisions? I think we would all say that we do not want to put something in place unless there is an extraordinary need to do so.

Senator Oliver: We have it already, and the Supreme Court of Canada has condoned it.

Mr. Boyd: You are just saying what is. I am talking about principle. You are trying to respond by saying these things exist.

Senator Oliver: The principle has been tested for constitutionality and whether or not it is Charter-compliant.

Mr. Boyd: It has failed in the Court of Appeal.

Senator Oliver: The Supreme Court of Canada has said yes.

Mr. Boyd: I want to take us back to the principle, which is that if we are going to take away a person's liberty, should we not, as a society, try to establish that that person deserves that penalty of imprisonment and deserves to lose liberty on the basis of the traditional onus in criminal courts? It is not that a person has to prove he is not dangerous. How do you do that? It is for the Crown to prove that in fact this person is dangerous.

Qu'est-ce qui vous inquiète tant au paragraphe 753(1.1) du projet de loi indiquant que les critères de désignation de délinquant dangereux sont présumés avoir été satisfaits à moins de preuve du contraire selon la prépondérance des probabilités? Pour justifier votre opinion, vous avez évoqué une affaire qui n'a pas encore été jugée par la Cour suprême, *R. c. D.B.* Je ne la connais pas, mais même si elle n'a pas encore été jugée, en quoi est-elle pertinente?

M. Boyd : Il s'agit d'une affaire de jeune concernant un transfert devant un tribunal pour adultes, avec une peine obligatoire.

Le sénateur Oliver : Quel en est l'argument au sujet du renversement du fardeau de la preuve?

M. Boyd : Le renversement y est critiqué à cause de la question de liberté.

Je comprends ce que vous dites au sujet du soin pris pour assurer la conformité avec la Charte, et cetera, mais il s'agit essentiellement d'une question de principe. Au Canada, on ne prive traditionnellement pas quelqu'un de sa liberté si on ne réussit pas à s'acquitter du fardeau traditionnel de la preuve sur le plan pénal. On ne devrait s'écarter de cette norme que dans des cas exceptionnels.

Je crois que c'est au gouvernement qu'il appartient de justifier sa position. Que nous disent les données concernant le statut de délinquant dangereux ou, plus précisément, comment les audiences servant à déterminer ce statut se tiennent-elles aujourd'hui? Quel est le nombre de causes en jeu? Dix ou 15? Peut-on montrer qu'il y a un grand nombre de cas indiquant que les tribunaux laissent des personnes très dangereuses en liberté? Quelle est la preuve que cette disposition est nécessaire? Je présume que personne ne souhaite adopter une disposition de cette nature si l'on n'a pas la preuve qu'elle est absolument nécessaire.

Le sénateur Oliver : Elle existe déjà et la Cour suprême l'a validée.

M. Boyd : Vous parlez simplement du droit actuel alors que je parle du principe fondamental. Vous me répondez en me disant que cette disposition existe déjà.

Le sénateur Oliver : La constitutionnalité de ce principe et sa conformité avec la Charte ont déjà été confirmées.

M. Boyd : La Cour d'appel avait jugé dans le sens contraire.

Le sénateur Oliver : Mais la Cour suprême du Canada a rendu un jugement favorable.

M. Boyd : Je veux revenir au principe fondamental qui est que, si nous souhaitons priver une personne de sa liberté, il nous incombe de prouver qu'elle mérite d'être incarcérée et de perdre sa liberté sur la base des preuves déposées devant une cour pénale, n'est-ce pas? Ce n'est pas à cette personne qu'il incombe de prouver qu'elle n'est pas dangereuse. Comment pourrait-elle le faire? C'est à la Couronne qu'il incombe de prouver que la personne est dangereuse.

If I were the government, I would be coming forward and identifying the seven, for example, cases of dangerous offender hearings where dangerous people have not been declared dangerous; if it is not working, I would show that it is not working and that we need this extraordinary remedy.

Pearson presents a completely different set of issues. We are talking here about dangerous offender hearings and about the need for this bill. Where is the evidence in support?

Senator Oliver: If you read the preamble to Bill C-2 and you understand the principles set forth therein and you look at the public interest, community interests and public safety, that is what the government is backing up. That is the background against which you must look at the reasons they are bringing in the reverse onus in this case.

Mr. Boyd: There is certainly a good deal of rhetorical flourish in the preamble that says these things, but whether they actually are there —

Senator Oliver: It is a preamble.

Mr. Boyd: Just because people say something does not mean it is so.

The Chair: These exchanges are fascinating and valuable, but we still have a long list of senators who want to put more questions. I will put you down for a second round if we have one, Senator Oliver.

Senator Di Nino: Mr. Rudin, I want to start by agreeing with you that our attempts at rehabilitation, particularly in the prison system, have failed. That is what I said yesterday to the correctional services folks when they told us that nine out of ten inmates — residents of our prisons, if that is a better term — have offended before. We are not doing something right. I think that is absolutely true. Particularly, I would agree with you that we are not doing something right with Aboriginals. There appears to be an imbalance there.

However, in agreeing with you there, I would also like to disagree with you on what I suspect you have said, that we should not have these longer sentences and we should not jail these folks.

When these habitual, repeat, violent offenders — which is what we are talking about here, what the bill is all about; the bill is not about the administration of jails — live in communities they choose to live in, they create mayhem. They create havoc and a lot of pain. They make our streets and our communities unsafe.

Do you not think that by sentencing them to longer terms and putting them in jail for a little longer period of time we could keep the communities safer from these folks? First, they are in there for longer periods of time, and second, maybe there is an opportunity for the penal system to rehabilitate when they are in for those longer periods.

Si j'étais le gouvernement, je vous indiquerais les sept cas, par exemple, d'audiences sur la détermination du statut de délinquant dangereux où l'accusé n'a pas été déclaré dangereux. Si le système ne fonctionnait pas, je vous le montrerais et je vous dirais que cette mesure extraordinaire est nécessaire.

Dans *Pearson*, la problématique est complètement différente. Ici, nous parlons d'audiences de détermination du statut de délinquant dangereux et de la nécessité d'adopter ce projet de loi. Où est la preuve qu'il est nécessaire?

Le sénateur Oliver : Si vous lisez le préambule du projet de loi C-2 et que vous comprenez les principes qui y sont énoncés, et si vous tenez compte de l'intérêt public, de l'intérêt des collectivités et de la notion de sécurité publique, ce sont là les arguments avancés par le gouvernement. C'est dans ce contexte qu'il faut se pencher sur les raisons pour lesquelles le gouvernement propose de renverser le fardeau de la preuve.

M. Boyd : Il est vrai qu'il y a beaucoup de rhétorique à ce sujet dans le préambule mais où se trouve la preuve concrète que...

Le sénateur Oliver : C'est un préambule.

M. Boyd : Ce n'est pas parce qu'on l'affirme que c'est vrai.

La présidente : Cette discussion est certainement fascinante et utile mais j'ai une longue liste d'autres sénateurs qui souhaitent intervenir. Je vous inscris pour le deuxième tour, s'il y en a un, sénateur Oliver.

Le sénateur Di Nino : Monsieur Rudin, permettez-moi de dire d'emblée que je partage votre opinion sur l'échec de nos efforts de réadaptation des détenus. C'est d'ailleurs ce que j'ai dit hier aux représentants des services correctionnels quand ils nous ont dit que neuf détenus sur 10 — ou résidents de nos prisons, si vous préférez — sont des récidivistes. Ça prouve que notre système ne fonctionne pas bien. Je crois que c'est absolument exact. Je suis en particulier d'accord avec vous au sujet de notre échec à l'égard des Autochtones. Il semble y avoir un vrai problème à ce sujet.

Toutefois, après avoir exprimé mon accord à ce sujet, je tiens à exprimer mon désaccord sur ce que je crois vous avoir entendu dire, c'est-à-dire qu'il ne faut pas imposer de peines plus longues et qu'il ne faudrait pas incarcérer ces délinquants.

Quand ces délinquants violents, habituels et récidivistes — et c'est bien de cette catégorie que nous parlons aujourd'hui, c'est bien d'eux qu'il s'agit dans ce projet de loi, qui ne porte pas sur l'administration des prisons — se trouvent dans leurs collectivités, ils y mettent la pagaille. Ils causent toutes sortes de troubles et font beaucoup de mal. Ils rendent nos rues et nos collectivités dangereuses.

Ne pensez-vous pas que les condamner à des peines plus longues et les incarcérer pendant un peu plus longtemps rendra nos collectivités un peu plus sûres? Premièrement, parce qu'ils seront hors de circulation pendant plus longtemps et, deuxièmement, parce que le système pénal aura peut-être alors la possibilité d'entamer leur réadaptation.

Mr. Rudin: First, we should keep in mind that one of our concerns is the mandatory minimum provision. People will fall afoul of that proposed section whether they are first offenders or repeat offenders. We should not think that the mandatory minimum piece is going to capture repeat offenders. We have a number of cases where we have clients who have no criminal records, who made an awful mistake and are now in jail for one or four years. That for me is the starting point. This is different from the dangerous offender issue.

We have also found that well-crafted conditional sentences have had a real opportunity to change people's lives. Aboriginal Legal Services of Toronto supports a program called the Gladue Courts in Toronto. People on our staff write reports about Aboriginal offenders coming before the courts. Those reports try to comply with the decision in *Gladue*. They provide information about the person's background that often the court has never heard and that helps explain why they are committing offences, and then comes up with some suggestions the court might consider for a way to deal with that person that might address those issues.

We have found that when the judge understands why the person is before the court and we are able to suggest programs — some in jail, some outside jail — that might work for this person, the judge can make that meaningful decision. A conditional sentence is a very serious sentence; it can be two years less a day. There are all sorts of conditions. People can be required to complete treatment. A lot done can be done with a conditional sentence that cannot be done with a mandatory minimum. That is one of the concerns.

I do not disagree in theory. Could correctional services find a way to deal with someone who is sentenced to a three-year minimum? They could in theory. However, they are not dealing with it now. This bill will bring more people into the penitentiary system. If there is more money, my sense is that it will go to build more penitentiaries, not provide more programming in penitentiaries, and that will not work.

My final point in this regard is that we have on a number of occasions successfully presented the argument for defence counsel that it is easier to get meaningful programs in Ontario in the provincial system than in the federal system. We have had judges who have said, "I would normally send you to the penitentiary, but I know you will not get anything there, and with a 12-month or a 14-month sentence I know you will get something in the provincial system." This bill will remove that option for many offenders.

Senator Di Nino: I think we all agree that no piece of legislation will save those folks from problems or will solve the whole problem. Several different things need to be done. To give credit to this government, in the last two years they have introduced a number of measures, particularly justice for youth or youth at

M. Rudin : Tout d'abord, n'oubliez pas que l'une de nos préoccupations concerne les peines minimales obligatoires. Des gens tomberont sous le coup de l'article proposé, que ce soient des primodélinquants ou des récidivistes. Il ne faudrait pas croire que le minimum obligatoire s'appliquera uniquement aux récidivistes. Nous avons un certain nombre de cas de clients qui n'ont aucun casier judiciaire mais qui ont commis une erreur terrible et qui sont maintenant en prison pendant un an ou quatre ans. C'est de là que part ma réflexion. C'est différent du statut de délinquant dangereux.

Nous avons aussi constaté que des peines avec sursis bien conçues offrent de réelles possibilités de changement aux délinquants. Les Aboriginal Legal Services of Toronto appuient un programme appelé Gladue Courts à Toronto. Des membres de notre personnel produisent des rapports sur les délinquants autochtones qui passent devant les tribunaux. Dans ces rapports, ils essayent de se conformer à l'arrêt *Gladue*. Ils donnent des informations sur les antécédents de l'accusé, informations que, bien souvent, le tribunal n'a jamais entendues et qui peuvent expliquer pourquoi l'infraction a été commise, et ils proposent au tribunal des solutions sur la manière de traiter l'accusé de façon à régler ses problèmes.

Nous avons constaté que le juge peut prendre une décision raisonnée lorsqu'il comprend pourquoi l'accusé se trouve devant le tribunal et que nous pouvons suggérer certains programmes certains en prison, d'autres à l'extérieur pouvant être utiles à l'accusé. Une peine avec sursis n'est pas une peine légère; ça peut être une peine de deux ans moins un jour. Elle peut être assortie de toutes sortes de conditions. On peut exiger que l'accusé suive un traitement. Les peines avec sursis permettent de faire beaucoup de choses qu'on ne peut pas faire avec les peines minimales obligatoires. Voilà pourquoi ces dernières nous préoccupent.

Je ne suis pas contre, en théorie. Les services correctionnels pourraient-ils trouver des solutions pour les personnes condamnées à un minimum de trois ans? En théorie, oui, mais ce n'est pas le cas actuellement. Or, avec ce projet de loi, il y aura encore plus de monde dans les prisons. Si l'on donne plus d'argent, je suppose qu'on s'en servira pour construire encore plus de prisons et pas pour offrir plus de services aux détenus, et ça ne marchera pas.

Mon dernier argument à ce sujet est que nous avons réussi à plusieurs reprises à présenter pour la défense l'argument qu'il est plus facile d'obtenir des programmes valables en Ontario dans le système provincial que dans le système fédéral. Nous avons vu des juges dire à des accusés : « Normalement, je devrais vous envoyer dans un pénitencier, mais je sais que vous n'y obtiendrez aucun programme. Par contre, avec une peine de 12 ou de 14 mois, je sais que vous trouverez quelque chose dans le système provincial ». Avec ce projet de loi, cette option n'existera plus pour de nombreux délinquants.

Le sénateur Di Nino : Je pense que nous convenons tous qu'aucun projet de loi ne saurait à lui seul résoudre les problèmes de ces gens-là ou régler la situation dans son ensemble. Il faudra beaucoup de choses différentes. Rendons crédit à ce gouvernement qui, au cours des deux dernières années, a pris un

risk, including quite a substantial amount of money for treatment. That is all part of it. However, we are talking about the fact that there are bad people who need to be put away for longer periods of time for the sake of protecting society. Bill C-2 does not claim to be able to solve all those problems, and I agree with you that there are other things that must be done.

Regarding age of consent, Mr. Boyd, your statistics from the recent survey in the U.S. indicate that for about 25 per cent of the young women in the survey aged 16 to 24, the sex was unwanted. Senator Stratton mentioned statistics from the same report that really shook me up: first, girls aged 12 to 14 are the most vulnerable in these offences; second, the reporting of sexual offences is very low, 8 per cent. Those statistics are staggering: if that 25 per cent of young women — and young men, because this is not just about young women — represents only a reported 8 per cent or 10 per cent or a small percentage, this number is very large.

If dozens or hundreds or maybe more young girls and boys are being forced into unwanted sex by someone who is more than five years older than they are, do you not think that this piece of legislation should go forward for that alone?

Mr. Boyd: The problem is with the other 75 per cent. The problem is that 75 per cent of the people are saying they were in a steady relationship, the sex was wanted. They are saying that two years after the fact. The instrument we are creating might apply to the 25 per cent you describe but would not apply to 75 per cent of the population. The defence of five years is not quite good enough because, as I say, the interesting thing about that survey is that it points to tens of thousands of young girls having sex at such a young age — likely unwisely — in the context of consent.

We have a full figure of 100 per cent. You are talking about 25 per cent. I question the idea of using the criminal law in that context, where 75 per cent of the sex is consensual. It is a social problem. In my ideal world, girls and boys of that age are doing other things as opposed to engaging in sex.

Senator Di Nino: The bill does not deal with the young girls and the young boys. It deals with the older partners.

Mr. Boyd: Yes, it does, but again, they do not —

Senator Di Nino: I have no problem justifying the fact that we are telling older men and older women, as the case may be, older partners, that it is not permissible under the laws of this country to have sex with a child. That is really the issue.

certain nombre de mesures, notamment en ce qui concerne la justice pour les jeunes ou les jeunes à risque, et qui a prévu des crédits substantiels pour leur traitement. Tout cela fait partie de la solution. Toutefois, ce qui nous intéresse aujourd'hui, c'est qu'il y a certains délinquants qu'il convient de mettre à l'ombre pendant plus longtemps si nous voulons protéger la société. Le gouvernement ne prétend pas résoudre tous les problèmes avec le projet de loi C-2 et je conviens avec vous qu'il y a beaucoup d'autres choses à faire.

Au sujet de l'âge de consentement, monsieur Boyd, les chiffres que vous avez cités d'une enquête récente aux États-Unis montrent que, pour 25 p. 100 des jeunes filles de l'enquête âgées de 16 à 24 ans, la relation sexuelle n'était pas désirée. Le sénateur Stratton a mentionné des chiffres du même rapport qui m'ont sérieusement ébranlé : tout d'abord, ce sont les jeunes filles de 12 à 14 ans qui sont le plus vulnérables à ces infractions; ensuite, ces infractions sexuelles sont très rarement signalées puisque la proportion n'est que de 8 p. 100. Ces chiffres sont effrayants. Si ces 25 p. 100 de jeunes filles — et de garçons aussi, car il ne s'agit pas seulement de jeunes filles — ne représentent que 8 ou 10 p. 100 des cas qui sont signalés, soit un très petit pourcentage, ça veut dire que le chiffre absolu est extrêmement élevé.

Si des douzaines ou des centaines de jeunes filles et de jeunes garçons, voire plus, subissent des relations sexuelles de la part de personnes ayant plus de cinq ans de différence d'âge, ne pensez-vous pas que ce projet de loi mérite d'être adopté rien que pour cette raison?

M. Boyd : Le problème concerne les autres 75 p. 100. Le problème est que 75 p. 100 des répondants affirment qu'ils étaient dans une relation stable et que la relation sexuelle était désirée. C'est ce qu'ils disent deux ans après l'événement. La solution qui est proposée s'appliquera peut-être aux 25 p. 100 dont vous parlez mais ne sera pas valable pour les 75 p. 100 restants. La différence d'âge de cinq ans n'est pas une défense suffisante, car comme je l'ai dit, ce qui est intéressant dans cette enquête, c'est qu'elle révèle qu'il y a des dizaines de milliers de jeunes filles qui ont des relations sexuelles à un âge très bas — ce qui n'est probablement pas sage — dans un contexte de consentement.

Prenez le chiffre total de 100 p. 100. Vous parlez de 25 p. 100 environ. Je rejette l'idée d'invoquer le droit pénal dans ce contexte si 75 p. 100 des relations sexuelles dont il s'agit sont consensuelles. Il s'agit en fait d'un problème social. Dans mon monde idéal, les garçons et les filles de cet âge font autre chose qu'avoir des relations sexuelles.

Le sénateur Di Nino : Le projet de loi ne porte pas sur les jeunes filles ou les jeunes garçons, il porte sur les partenaires plus âgés.

M. Boyd : Certes, vous avez raison, mais je le répète...

Le sénateur Di Nino : Je n'ai aucun problème avec le fait qu'on dise aux hommes et aux femmes plus âgés, selon le cas, ou aux partenaires plus âgés qu'il est interdit, en droit canadien, d'avoir des relations sexuelles avec un enfant. C'est ça la question de fond.

Mr. Boyd: It is a bit like, in another context, marijuana law. We are telling people it is bad, it is illegal, do not do it. For the last 40 years, 50 per cent of high school students have done it, so we want to pretend that there is an interesting line that we draw between one activity and another.

Here we are saying, "Do not engage in sex under the age of 16." It is good advice, but when people do not follow it, should we treat them as criminals? Should we treat people whom they regard as lovers and significant others as criminals?

Senator Di Nino: I am sorry, sir, this is not what this bill says. This bill does not tell young people not to have sex. This bill is telling partners who are five years or more older than the children — and I suspect some of them are much more mature, but the vast majority of them are still children — you cannot have sex with a child. It is the adult we are attacking here, not the child.

Mr. Boyd: Yes, and I just reiterate that the problem with that is it is not the way the young girl sees it. Many of these kids are kids with difficulties, but we are not solving their problems by charging their partners, however inappropriate we might see their relationship as being.

Senator Campbell: My first question was alluded to by a previous witness, Mr. Mauser. Would it be fair to say that you can take statistics, lump them together, use different categories, put them all together and make them say whatever you want?

Mr. Boyd: Yes and no. Some statistics are reliable and make sense. We can say that the homicide rate has really fallen. We can venture reasons as to why this is so.

There are circumstances where we say violent crime has gone up 10 per cent or property crime has gone down 10 per cent. We do a disservice to the Canadian public by not breaking that rate into its constituent elements and asking a number of fundamental and critical questions about why certain rates go up and down. It has to do with people not reporting, with police and policy enforcement decisions. The rates and the reality can be quite different.

Senator Campbell: For some reason, this document on crime trends in Canada seems to be a real favourite here. It is clearly a bestseller.

I will give you an example. From 1998 to 2002, firearm-related violent crimes dropped 10 per cent. It went from 36.6 to 26.8. Would you consider that significant given that that is a four-year period?

Mr. Boyd: No.

M. Boyd : C'est un peu comme, dans un autre contexte, la législation sur la marijuana. Nous disons aux gens que c'est mauvais, que c'est illégal, qu'il ne faut pas en consommer. Au cours des 40 dernières années, la moitié des étudiants du secondaire en ont consommé et nous allons donc prétendre qu'il y a une ligne de démarcation intéressante entre une activité et une autre.

Ici, nous disons : « N'ayez pas de relations sexuelles avec des moins de 16 ans ». C'est un bon conseil, mais si les gens ne le suivent pas, devons-nous les considérer comme des criminels? Devons-nous traiter comme des criminels des gens qui se considèrent comme des amants et des partenaires?

Le sénateur Di Nino : Veuillez m'excuser, monsieur, mais ce n'est pas ce que dit ce projet de loi. Il ne dit pas aux jeunes de ne pas avoir de relations sexuelles. Il dit aux partenaires ayant plus de cinq ans de différence d'âge — je soupçonne que certains de ces jeunes sont beaucoup plus mûrs mais la très grande majorité sont encore des enfants — qu'ils ne peuvent pas avoir de relations sexuelles avec un enfant. C'est à l'adulte que nous nous attaquons, pas à l'enfant.

M. Boyd : En effet, et je répète simplement que le problème que cela pose est que ce n'est pas comme cela que la jeune fille voit la chose. Beaucoup de ces enfants sont des enfants en difficulté mais nous n'allons pas régler leurs problèmes en inculquant leurs partenaires, même si la relation dont il s'agit nous semble tout à fait inappropriée.

Le sénateur Campbell : Ma première question portera sur un sujet auquel a fait allusion un témoin précédent, M. Mauser. N'est-il pas vrai qu'on peut prendre des statistiques, les torturer, les classer dans différentes catégories et leur faire dire ce qu'on veut?

M. Boyd : Oui et non. Certaines statistiques sont fiables et cohérentes. Nous pouvons affirmer que le taux d'homicides a vraiment baissé. À partir de ça, nous pouvons essayer de comprendre pourquoi.

On peut lire parfois que les crimes avec violence ont augmenté de 10 p. 100 ou que les crimes contre les biens ont baissé de 10 p. 100. Nous ne rendons pas service à la population si nous ne prenons pas la peine de ventiler ce genre de statistique en fonction de ses diverses composantes et si nous ne posons pas un certain nombre de questions fondamentales et cruciales sur les raisons pour lesquelles les chiffres ont augmenté ou baissé. Les raisons peuvent être liées au fait que des gens n'ont pas signalé certains événements à la police. Il peut donc y avoir une grande différence entre les chiffres et la réalité.

Le sénateur Campbell : Pour une raison que j'ignore, ce document sur les tendances de la criminalité au Canada semble connaître beaucoup de succès ici. C'est manifestement un best-seller.

Je vais vous donner un exemple. Entre 1998 et 2002, les crimes avec violence commis au moyen d'une arme à feu ont diminué de 10 p. 100. On est passé de 36,6 à 26,8. Pensez-vous que c'est une information valide pour une période de quatre ans?

M. Boyd : Non.

Senator Campbell: From 1998 to 2006, it went from 36.6 to 31. It has gone up a little, then down, down, down, up, up, up and then down. Is that significant? That is an eight-year period.

Mr. Boyd: No. It depends. Typically, with small numbers, you have to have something pretty dramatic before you see significance.

Senator Campbell: From 2005 to 2006, firearm-related violent crime dropped 0.9 per cent. Is that insignificant?

Mr. Boyd: Yes.

Senator Campbell: We are concerned about Aboriginal people as a minority in our society. We heard yesterday that 6 per cent of the population in prisons is Black, but only 2 per cent of the population in Canada is Black. Black people are overrepresented by 300 per cent — again statistics, nice numbers.

Should we be concerned about that? Should we be concerned that the population of our prisons is overrepresented by minorities?

Mr. Rudin: Yes, it is something to be concerned about. It is significant that when the Supreme Court in *Gladue* talked about overrepresentation, they said the failure was that of the criminal justice system. That is important. The issue often with overrepresentation is not, for example, that Aboriginal people are necessarily committing more crimes than non-Aboriginal people. Aboriginal people go to jail for offences that non-Aboriginal people who commit the same offences may not go to jail for. That is a big problem. We might assume that certain people are committing more crimes, but that is not in fact the case. That is why it is important to put the brakes on. I will only speak to the situation of Aboriginal people, because that is the area in which I am well versed. In our judicial system, the realities of Aboriginal people are not the realities of judges, Crowns or defence counsel. People do not know how to deal with those realities. They do not understand these things. What happens is that they resort to jail as a response. Aboriginal people seem alienated and alien to them. They do not understand the behaviour of Aboriginal people; they do not understand where they are from or the processes by which order is maintained in their communities. Therefore, people resort to jail.

Aboriginal people and minorities are overrepresented because they tend to be poor, because they tend to be targeted by the police for actions that other people engage in and because the system does not recognize them properly. That is why section 718.2(e) is there, to tell judges and everyone in the system to stop for a second. Do not just go where you would naturally go. Stop and get more information before you do what you are doing. If you do not do that, then you end up with overrepresentation.

Le sénateur Campbell : De 1998 à 2006, on est passé de 36.6 à 31. Il y a eu une légère augmentation, puis une forte baisse, puis une nouvelle augmentation et à nouveau une baisse. Est-ce significatif? Il s'agit d'une période de huit ans.

M. Boyd : Non. Ça dépend. Typiquement, quand les chiffres sont petits, il faut que le changement soit assez spectaculaire pour être significatif.

Le sénateur Campbell : De 2005 à 2006, les crimes avec violence commis avec une arme à feu ont baissé de 0,9 p. 100. Est-ce sans signification?

M. Boyd : Oui.

Le sénateur Campbell : Nous nous intéressons au sort des Autochtones comme minorité dans notre société. On nous a dit hier que 6 p. 100 des détenus au Canada sont des Noirs, groupe qui ne représente que 2 p. 100 de la population totale du pays. Le taux de surreprésentation des Noirs est donc de 300 p. 100 — autre statistique, et c'est un beau chiffre rond.

Cela devrait-il nous préoccuper? Devrions-nous être préoccupés par le fait que les minorités sont surreprésentées dans la population carcérale?

M. Rudin : Oui, c'est quelque chose qui doit nous préoccuper. Il est utile de signaler que, lorsque la Cour suprême a parlé de surreprésentation, dans *Gladue*, elle a dit qu'il s'agissait d'un échec du système de justice pénale. C'est une remarque importante. Le problème de la surreprésentation ne signifie pas, par exemple, que les Autochtones commettent nécessairement plus de crimes que les non-Autochtones. Il se trouve qu'on envoie en prison des Autochtones qui ont commis certaines infractions pour lesquelles des non-Autochtones ne seraient peut-être pas incarcérés. C'est un gros problème. On pourrait penser que certaines personnes commettent plus de crimes, mais ce n'est pas la réalité. Voilà pourquoi il est important de mettre les freins. Je ne parle que du cas des Autochtones parce que c'est un groupe de population que je connais très bien. Dans notre système judiciaire, les réalités des Autochtones ne sont pas les réalités des juges, des procureurs de la Couronne ou des avocats de la défense. On ne sait pas comment saisir ces réalités. On ne les comprend pas. Ce qui se passe, c'est qu'on réagit en ayant recours à la prison. Les Autochtones semblent être des étrangers pour les gens dont je parle, ils ne comprennent pas le comportement des Autochtones, ne comprennent pas d'où ils viennent ni les processus par lesquels l'ordre est maintenu dans leur collectivité. De ce fait, ils ont recours à la prison.

Les Autochtones et les membres des minorités sont surreprésentés parce qu'ils ont tendance à être pauvres, parce qu'ils ont tendance à être ciblés par la police lorsque d'autres commettent des actes répréhensibles et parce que le système ne tient pas correctement compte de leur spécificité. Voilà pourquoi l'alinéa 718.2e) existe, pour dire aux juges et à tous les membres du système de prendre un peu de recul. Ne réagissez pas par automatisme. Prenez la peine d'obtenir plus d'informations avant d'agir. Si vous ne faites pas ça, vous aurez cette surreprésentation.

Senator Campbell: Would it be fair to say that the reverse onus will be more negative to the Aboriginal community or perhaps even minorities?

Mr. Rudin: There is no question. With the reverse onus the net will inevitably be cast wider. When you change the onus, there is no question there will be at least one person who will be jailed as a dangerous offender who would not be jailed as a dangerous offender if the proof was beyond a reasonable doubt, if the onus was the other way.

We also know that Aboriginal people tend to plead to offences earlier. The legal advice they receive is not as good earlier. It is easy for them to rack up the earlier offences. We should understand that if a person convicted of an offence eight years ago had had a different lawyer and a different Crown, the outcome might have been different. That is a product of the systemic operations of the criminal justice system, and there is systemic discrimination in that system. Aboriginal people often do not have access to lawyers who are as well paid or as good as others. Inevitably, those individuals will form the bulk of people captured by these provisions.

Senator Ringuette: I have a few comments. I welcome your responses to them. First is the question of principle and the reverse onus. I just participated in a parliamentary exchange with Mexico. Canada has been arguing for many years that the judicial system in Mexico is based on reverse onus. One is guilty until proven innocent. This is exactly what we are trying to do here. If we want to advocate in the international scene for a judicial system that is fair, then the same principles should be applied here.

My second comment is in regards to drunk driving. I truly believe that what has been an increased deterrent to drinking and driving is education and advertising and thus increasing awareness of the injuries that one can cause friends and innocent people. Those have been effective deterrents. The fact that one would lose his or her driver's licence for a minimum period of time has also been an effective deterrent, as have the indirect insurance costs associated with all of this.

Why are we not looking at the items that work in regard to drinking and driving in this legislation?

My third item is with respect to firearms offences. We seem to be putting a lot of emphasis on the offences, but not much energy, thought and action into one of the items, illegal guns. Canada is not a manufacturer of guns, which means that those illegal guns are imported. What are we doing? We are putting all this money towards incarceration — \$100,000 per year per prisoner. For a minimum sentence of three years, we are looking at \$300,000. That would be four police officers or four additional border service personnel to search for illegal arms.

Le sénateur Campbell : Croyez-vous que le renversement du fardeau de la preuve aura une incidence plus lourde sur la collectivité autochtone ou, peut-être, les minorités?

M. Rudin : Ça ne fait aucun doute. En renversant le fardeau de la preuve, on jette inévitablement le filet plus loin. Il n'y a aucun doute qu'il y aura au moins un accusé qui sera incarcéré comme délinquant dangereux alors qu'il ne l'aurait pas été si la poursuite avait dû fournir une preuve au-delà de tout doute raisonnable.

Nous savons aussi que les Autochtones ont tendance à plaider coupable plus rapidement. Ils ne reçoivent pas de bons conseils juridiques au début de la procédure. Il est facile pour eux d'admettre plus rapidement qu'ils ont commis une infraction. Il faut comprendre que, si une personne trouvée coupable d'une infraction il y a huit ans avait eu un avocat différent et un procureur différent, le résultat aurait pu être différent. Cela résulte du fonctionnement systémique de l'appareil de justice pénale et du phénomène de discrimination systémique qu'on y trouve. Bien souvent, les Autochtones n'ont pas autant accès que les autres accusés à des avocats bien rémunérés. Ces individus formeront inévitablement la majeure partie des personnes piégées par ces dispositions.

Le sénateur Ringuette : Je voudrais faire quelques commentaires et connaître votre avis. Parlons d'abord du principe fondamental et du renversement du fardeau de la preuve. Je viens de participer à un échange parlementaire avec le Mexique. Le Canada soutient depuis de nombreuses années que le système judiciaire du Mexique repose sur un fardeau renversé. Autrement dit, l'accusé est coupable jusqu'à ce qu'il prouve son innocence. C'est exactement ce qu'on essaye d'instaurer ici. Si nous voulons défendre à l'échelle internationale l'idée d'un appareil judiciaire plus juste, la moindre des choses serait d'appliquer ce principe chez nous.

Ma deuxième remarque concerne la conduite en état d'ivresse. J'ai la ferme conviction que ce sont l'éducation et la publicité qui ont le plus renforcé la dissuasion, notamment une meilleure prise de conscience des blessures qu'un conducteur ivre peut infliger à ses amis ou à de simples passants. Ces méthodes ont été efficaces sur le plan de la dissuasion. Ajoutons aussi à cela la perte du permis de conduire pendant une certaine période, ainsi que l'augmentation des primes d'assurance qui en résulte.

Pourquoi n'envisage-t-on pas dans ce projet de loi de renforcer ces méthodes efficaces à l'égard de la conduite en état d'ivresse?

Ma troisième remarque concerne les armes à feu. On semble mettre beaucoup l'accent sur les infractions mais ne pas consacrer autant d'énergie, de réflexion et d'action à l'un des éléments cruciaux, les armes à feu illégales. Le Canada n'est pas un fabricant d'armes à feu, ce qui veut dire que ces armes illégales sont importées. Que fait-on à ce sujet? Nous consacrons des sommes considérables à l'incarcération — 100 000 \$ par an et par prisonnier. Pour une peine minimale de trois ans, ça fait 300 000 \$. Cette somme permettrait d'engager quatre agents de police ou quatre agents de douane supplémentaires pour dépister ces armes illégales.

The Chair: Perhaps the witnesses would like to comment at this point.

Mr. Boyd: It is often said in British Columbia that we send marijuana south of the border and we get back guns and cocaine. The response of the government to this problem is to throw tougher penalties at the people who grow marijuana. I am not sure that that is the approach we need given the relative danger of the guns and cocaine coming north, not that any of that trade is desirable.

These are different approaches. One approach you are enunciating is prevention-oriented and typically, in my view, more thoughtful. The other is whacko — “Let us get tough with these people.” There is not much evidence in support of that. If there was, the United States would be a great deal safer than it is. The mandatory minimums, the proposed minimum penalties for grow operations that will be paid for by the provinces are symbolic of a punitive response to a complex problem. I say that with respect.

Senator Andreychuk: What I have heard this morning from both of you is that it is not Bill C-2, it is the whole justice system that you are questioning. We are not putting enough resources into treatment; we are not front-ending the process. If we are talking about root causes of problems, we are talking about young children, families and social issues. If we do not deal with them there, we end up with what I used to call juvenile delinquents, now known as juvenile offenders, young people hitting the criminal courts and being dealt with there because we have not dealt with their mental health problems, educational difficulties and a host of social issues. If we do not deal with them properly in the justice system, because we do not have the resources, then youth end up in the criminal court.

Your points are well taken. They are points that I have made over and over again. If we do not provide the treatment before criminal activity, at the beginning of the activity or during incarceration, it will not work. Bill C-2 is not the start of that problem. It is simply one issue in a long string of issues that the justice system will have to come to grips with. Every political party, when they take control of the government, must deal with it. I take your preamble as an issue.

I heard compelling evidence from Mr. Cooper, a prosecutor, who that said when we talk about repeat dangerous offenders, Bill C-2 will talk about the worst of the worst offenders. He made that very clear. He also said that the reverse onus will not bring one more case into his courts, but it will change the dynamics of how risk assessment will be done, which may lead to dealing with the dangerous repeat offender differently. Have you considered that?

Mr. Rudin: I look at the *Mumford* case. We do not always know that we are dealing with the most dangerous people. We know we are dealing with people who have committed serious

La présidente : Le témoin pourrait peut-être répondre, maintenant?

M. Boyd : On dit souvent en Colombie-Britannique que nous envoyons de la marijuana au sud de la frontière et qu'on nous envoie en retour des armes et de la cocaïne. La réponse du gouvernement à ce problème est d'alourdir les peines infligées aux cultivateurs de marijuana. Je ne suis pas sûr que ce soit la bonne réaction étant donné le danger relatif des armes et de la cocaïne que nous recevons, tout ce commerce n'étant de toute façon pas souhaitable.

On peut envisager des solutions différentes. L'une de celles que vous évoquez est axée sur la prévention et constitue à mon avis une démarche plus réfléchie. L'autre est délirante « Traitons-les à la dure ». Il n'y a pas beaucoup de preuves que ça marche. Sinon, les États-Unis seraient un pays beaucoup plus sûr. Les peines minimales obligatoires qu'on propose pour les cultivateurs de marijuana, dont les provinces assumeront les frais, reflètent plus une attitude punitive face à un problème complexe. Cela dit sans vouloir offenser qui que ce soit.

Le sénateur Andreychuk : Si j'interprète bien vos déclarations à tous les deux, ce n'est pas le projet de loi C-2 que vous remettez en question, mais l'ensemble du système judiciaire. Nous ne consacrons pas assez de ressources au traitement des délinquants et nous ne faisons pas assez de prévention. Si vous voulez parler des causes profondes des problèmes, il faut parler des jeunes enfants, des familles et des problèmes sociaux. Si nous n'agissons pas à ce niveau, nous nous retrouvons avec ce que j'appelais autrefois de jeunes délinquants et qu'on appelle aujourd'hui de jeunes contrevenants, des jeunes qui se retrouvent devant les tribunaux parce qu'on ne s'est pas attaqué à leurs problèmes de santé mentale, à leurs difficultés d'éducation et à une foule de problèmes sociaux. Si nous ne les traitons pas correctement dans le système judiciaire, parce que nous n'avons pas de ressources, ils se retrouvent devant les cours pénales.

Vos remarques sont très pertinentes et ce sont des choses que je dis aussi depuis longtemps. Si nous ne fournissons pas de traitement avant l'acte criminel, au début de l'activité ou durant l'incarcération, nous n'aboutirons à rien. Le projet de loi C-2 n'est pas vraiment le problème. Il y a simplement une longue liste de questions auxquelles l'appareil judiciaire se doit de prêter attention. Chaque parti politique a le devoir d'agir à ce sujet quand il prend le contrôle du gouvernement. Je prends bonne note de votre préambule.

J'ai entendu des déclarations convaincantes de M. Cooper, un procureur, qui disait que, pour ce qui est des délinquants dangereux récidivistes, le projet de loi C-2 touchera les pires des pires. Il était très clair à ce sujet. Il disait aussi que le renversement du fardeau de la preuve n'amènera pas un seul accusé de plus devant ces tribunaux, mais changera la dynamique de l'évaluation du risque, ce qui pourrait déboucher sur un traitement différent des récidivistes dangereux. Qu'en pensez-vous?

M. Rudin : J'ai analysé l'arrêt *Mumford*. Nous ne savons pas toujours que nous faisons face aux gens les plus dangereux. Nous savons que nous faisons face à quelqu'un qui a commis un acte

offences. However, we do not always know that we are dealing with the most dangerous offender, because we do not know why they are doing what they are doing, or who they are, and so on.

For prosecutors — and I do not blame them for this — an individual is the set of convictions that shows up in the Canadian Police Information Centre data when they are sentencing someone. I cannot say for sure that every person who commits a heinous, awful crime is necessarily a dangerous offender or that someone who commits two of them is necessarily a dangerous offender. Mr. Mumford is not the only person with fetal alcohol spectrum disorder in the penitentiary. We know that FASD is at much higher levels in the penitentiaries than in the general population. We do not know how many people we are mistakenly labelling as psychopaths or something else when there are other reasons for their behaviour. It is fine, because we lock those people up forever so they are never a problem, but that is not necessarily the proper way to deal with it.

Senator Andreychuk: That is the point I thought Mr. Cooper was making, namely, that we would not do that. The trigger is the violence of that repetition. We also heard from Mr. Langevin, who told us that a dangerous offender has about 19 sexual assaults whereas the average for a non-dangerous offender was only 3 sexual assaults. We are trying to target the worst of the worst.

Mr. Cooper said yesterday that they are trying to get at the assessment. The violent act leads them to being part of the process, but before they go any further, they go through risk assessment. What is new is that multiministry, multijurisdictional and multidisciplinary exercise throughout, which may get at identifying the Mumford cases better than we have been.

Mr. Rudin: I recommend that you read the *Mumford* decision; it is a recent decision.

Senator Andreychuk: I did.

Mr. Rudin: You will see in that case that all the Crown's expert witnesses did their dangerousness assessments and concluded that Mr. Mumford was dangerous by all their standards. Although the information was before them, none of them considered FASD.

I would like to think that will be what happens, but I am concerned that in a reverse onus process, that will not occur with everyone. If we want to be as sure as we can be, as Mr. Boyd said, before depriving people of their liberty potentially for life, it is not something we should be doing on a reverse onus basis. The consequences for people are the most serious that we impose.

Senator Andreychuk: If we accepted your amendment, Mr. Rudin, effectively we would not have mandatory minimums. If you give an escape clause so that you have a judicial discretion, then that will mean it is no longer mandatory. Whether that is right or wrong, I just want to make sure that that is the effect. That is, we can no longer say we have a mandatory

criminel grave mais nous ne savons pas toujours que c'est l'un des criminels les plus dangereux parce que nous ne savons pas pourquoi il a agi comme il l'a fait, qui il est, et cetera.

Aux yeux des procureurs — et je ne le leur reproche pas — un individu est défini par l'ensemble des condamnations que produit le Centre d'information de la police canadienne au moment où l'on doit prononcer la peine. Je ne suis pas convaincu que tout individu commettant un crime odieux et horrible soit nécessairement un délinquant dangereux ou qu'un individu qui en commet deux soit nécessairement un délinquant dangereux. M. Mumford n'est pas la seule personne atteinte du syndrome d'alcoolisme fœtal qui ait été incarcérée. Nous savons que les personnes atteintes de ce syndrome constituent une proportion beaucoup plus élevée de la population carcérale que de la population générale. Nous ne savons pas combien de personnes ont été considérées par erreur comme des psychopathes ou autre chose alors qu'il y avait d'autres raisons à leur comportement. Évidemment, comme nous les incarcérons pour toujours, ils ne posent plus jamais de problèmes, mais ce n'est pas nécessairement la bonne solution dans leur cas.

Le sénateur Andreychuk : Je crois que c'est ce que M. Cooper voulait dire, c'est-à-dire qu'il ne faudrait pas faire ça. Le déclencheur, c'est la violence de cette répétition. Nous avons également entendu M. Langevin nous dire qu'un délinquant dangereux a commis environ 19 agressions sexuelles alors que c'est seulement trois en moyenne pour un délinquant non dangereux. Nous essayons de cibler les pires des pires.

M. Cooper disait hier qu'on essaye de bien évaluer les cas. L'acte violent les amène à faire partie du processus, mais avant d'aller plus loin, on évalue leur situation. Ce qui est nouveau, c'est cet exercice multiministériel, multijuridictionnel et multidisciplinaire qui permettra peut-être de mieux identifier les cas Mumford que dans le passé.

M. Rudin : Je vous recommande de lire l'arrêt *Mumford*; c'est un arrêt récent.

Le sénateur Andreychuk : Je l'ai lu.

M. Rudin : Vous savez dans ce cas que tous les témoins experts de la Couronne ont effectué leur analyse de dangerosité et ont conclu que M. Mumford était une personne dangereuse d'après tous leurs critères. Bien qu'ils aient eu les informations à leur disposition, aucun d'entre eux n'a tenu compte du SAF.

J'aimerais croire que c'est ce qui se produira mais je crains que ça ne se produise pas pour tout le monde avec le renversement de la preuve. Si nous voulons être aussi sûrs que possible, comme l'a dit M. Boyd, avant de priver les gens de leur liberté, peut-être pour la vie, ce n'est pas quelque chose que nous devrions faire sur la base du renversement de la preuve. Les conséquences sont les plus lourdes qu'on puisse imposer à quiconque.

Le sénateur Andreychuk : Si nous acceptons votre amendement, monsieur Rudin, il n'y aurait pas de peines minimales obligatoires, à toutes fins pratiques. Si vous donnez une échappatoire par le truchement d'un pouvoir discrétionnaire consenti aux magistrats, ça veut dire que ce n'est plus obligatoire. Que ce soit bien ou mal, je veux simplement m'assurer que telle

minimum. We will be saying that it will probably apply, but here is the escape clause, so that we are back to pre-mandatory sentences where we allowed more discretion for the judges.

Mr. Rudin: That is probably correct. Obviously, in our opinion, that would not be a bad thing. The provincial courts of appeal and the Supreme Court of Canada will also lay out the guidelines. When this is passed, it is not as though every judge of his or her own volition will say I think this or that. Quickly, that exercise in discretion will also become codified by the court.

Currently, there is a conflict between section 718.2(e) and mandatory minimums. There have already been a number of constitutional challenges to the application of mandatory minimums to Aboriginal offenders, because you are asking judges to do two things: to look at the real discrimination towards Aboriginal people that section 718.2(e) is to deal with and to look at mandatory minimums, which ignore that. This issue will come back to the courts one way or another.

Senator Andreychuk: That is not dependent on Bill C-2, though.

Mr. Rudin: If this amendment comes through, perhaps we will not have to worry about that.

Senator Cowan: Mr. Boyd, Simon Fraser University seems to be well represented at these hearings. The other day a colleague of yours, Mr. Mauser, gave interesting testimony. Because it seems contrary to most of the other evidence we have received, I would like to read to you two or three short portions of what he said and ask for your comments. He prefaced his remarks by making it clear that it was not his research that he was referring to because he had not done any research. This was his reading of research that had been done by others. He has not published in this area himself.

Regarding the question of whether or not incarcerating serious or violent offenders is effective in protecting the public, Mr. Mauser said:

My reading of the criminological research suggests that it is indeed effective. Increasing the number of offenders who are incarcerated serves to reduce violent crime and homicide rates. That is especially pronounced with homicide rates.

He then referred to the research conducted by Marvell and Moody in 1997. He said:

These two gentlemen are among the most respected criminologists in the world. In their time series studies, they found strong results at the national level affirming that expanding prison populations of serious or violent offenders is convincingly tied to reducing violent crime rates.

He then went on to say:

... criminological research is clear: The imprisonment of serious or violent offenders has played an important role in the dramatic fall of violent crime in the United

sera la conséquence. Autrement dit, on ne pourra plus dire qu'il y a un minimum obligatoire. On pourra peut-être dire que le minimum sera probablement appliqué mais il y aura toujours cette échappatoire, ce qui nous ramènera au système antérieur où l'on accordait plus de latitude aux juges.

M. Rudin : Vous avez probablement raison. Évidemment, à nos yeux, ce ne serait pas une mauvaise chose. Les cours d'appel provinciales et la Cour suprême du Canada établiront aussi des lignes directrices. Si c'est adopté, ce n'est pas comme si chaque juge pourra agir à sa guise en fonction de ceci ou cela. Cet exercice de pouvoir discrétionnaire sera rapidement codifié par la Cour.

Il y a actuellement un conflit entre l'alinéa 718.2e) et les minimums obligatoires. Il y a déjà eu plusieurs contestations constitutionnelles de l'application des minimums obligatoires aux délinquants autochtones, car on demande aux juges de faire deux choses : tenir compte de la discrimination réelle envers les Autochtones, du fait de l'alinéa 718.2e), et imposer un minimum obligatoire, ce qui est tout à fait le contraire. Cette question reviendra devant les tribunaux, d'une manière ou d'une autre.

Le sénateur Andreychuk : Mais ça ne dépend pas du projet de loi C-2, cependant.

M. Rudin : Si cet amendement est adopté, nous n'aurons peut-être pas à nous en préoccuper.

Le sénateur Cowan : Monsieur Boyd, l'Université Simon Fraser semble être très bien représentée durant ces audiences. L'un de vos collègues, M. Mauser, nous a donné un témoignage intéressant l'autre jour. Comme ça semblait contraire à la plupart des autres témoignages que nous avons reçus, j'aimerais vous en lire deux ou trois extraits et vous demander ce que vous en pensez. En guise de préface, il avait tenu à préciser que son propos ne reposait pas sur ses propres recherches, car il n'avait pas fait de recherches. Il nous donnait plutôt son opinion sur la base de recherches faites par d'autres. Lui-même n'a rien publié dans ce domaine.

Sur la question de savoir si l'incarcération des délinquants dangereux ou violents est efficace pour protéger le public, M. Mauser a dit ceci :

Si j'en crois les recherches criminologiques, c'est efficace. Augmenter le nombre de délinquants incarcérés sert à réduire la criminalité violente et les taux d'homicides. L'effet est particulièrement prononcé pour les taux d'homicides.

Il a ensuite évoqué les recherches de Marvell et Moody en 1997 :

Ces deux messieurs font partie des criminologues les plus réputés au monde. Dans leurs analyses de séries chronologiques, ils ont obtenu de solides résultats au niveau national indiquant qu'accroître l'incarcération des délinquants dangereux ou violents est relié de manière convaincante à la réduction des taux de criminalité violente.

Il a ensuite ajouté que :

[...] les recherches criminologiques sont claires : l'emprisonnement des délinquants dangereux ou violents a joué un rôle important dans la baisse spectaculaire de la

States. These results support the logic behind Bill C-2, that is, of incarcerating those convicted of serious or violent offences.

Do you have any comments on those remarks made by your colleague?

Mr. Boyd: I am familiar with the Marvell and Moody study. I would not say it is highly respected. If you type Marvell and Moody into Google, you will get junk science, econometrics, and so on. This comes from well-respected criminologists at Rutgers and some of the leading institutions in the field. Mr. Marvell argued that citizens should have the right to carry concealed weapons. He has also argued that taking the fault out of divorce has led to an increase in divorce rates, which is no doubt true, but beside the point.

The argument is made. It is true that you can find a time in which there is a 10 per cent increase in the jail population followed by a 13 per cent decrease in the homicide rate. You can find that for one particular period of time in the United States' history. In other words, you have an n of 1.

However, if you look at all the countries in the world, you find no relationship of any such sort. You find that the countries that have the lowest rates of violent crime tend to use imprisonment less. That is the strongest correlation. It is still correlational data. The problem with time series analysis — although people have built careers in criminology as quantitative experts on the basis of time series analysis — is that even though it is a fancy regression analysis, is still just correlational data. For example, in the United States, in 1976, the figure was 9.6 per 100,000 murders per capita; in 1991, the figure was 9.8. There is no relationship. The reason for the decrease in the homicide rate in the 1990s has to do with the same phenomenon as in Canada — the percentage of young men in the population.

Another, more compelling point is that since 2002, the population of those imprisoned in the United States has gone up 10 per cent. The homicide rate has not changed at all. You can always pick arbitrary points in time and see changes, but if you look at the full range of data, you will not find any support. Even if we were to accept that it was a profoundly significant regression equation, it is still just a correlation; but it is not even that.

I do think it is fair to say it is junk science. I do not know any reputable criminologists who are touting the Marvell theory. If you read carefully the Marvell and Moody study, they themselves are somewhat critical of people who would draw cause and effect relationships from regression equations.

Senator Cowan: So you are not persuaded by Professor Mauser?

criminalité violente aux États-Unis. Ces résultats valident la logique du projet de loi C-2, c'est-à-dire l'incarcération des personnes condamnées pour des crimes graves ou violents.

Comment réagissez-vous à ces remarques de votre collègue?

M. Boyd : Je connais bien l'étude de Marvell et Moody. Je ne dirais pas qu'elle jouit d'une excellente réputation. Si vous cherchez Marvell et Moody dans Google, vous trouvez science de pacotille, économétrie, et cetera. Cela vient de criminologues très respectés de Rutgers et de certaines des institutions de pointe dans ce domaine. M. Marvell soutient que les citoyens devraient avoir le droit de porter des armes cachées. Il soutient également qu'avoir retiré la faute du processus de divorce a entraîné une augmentation des taux de divorce, ce qui est probablement vrai mais n'est pas pertinent.

Cet argument existe. Il est vrai que vous pouvez trouver une période où il y a eu une augmentation de 10 p. 100 de la population carcérale suivie d'une baisse de 10 p. 100 du taux d'homicides. Vous pouvez trouver ça pour une période donnée de l'histoire des États-Unis. Autrement dit, vous avez $n = 1$.

Par contre, si vous examinez la situation dans la totalité des pays, vous ne trouverez aucune relation de cette nature. Vous constaterez que les pays ayant les taux les plus faibles de criminalité violente ont tendance à avoir moins recours à l'emprisonnement. C'est cette corrélation qui est la plus forte. Ça reste cependant une donnée de corrélation. Le problème de l'analyse des séries chronologiques — même si certaines personnes ont réussi à faire toute leur carrière en criminologie comme experts quantitatifs sur la base de séries chronologiques — est que, même si c'est une jolie analyse de régression, ça ne donne quand même que des données de corrélation. Aux États-Unis, par exemple, en 1976, il y a eu 9,6 meurtres pour 100 000 habitants. En 1991, c'était 9,8. Il n'y a pas de relation. La raison pour laquelle le taux d'homicides a baissé dans les années 1990 est la même qu'au Canada : le pourcentage des jeunes hommes dans la population.

Un autre élément plus convaincant est que, depuis 2002, la population des personnes incarcérées aux États-Unis a augmenté de 10 p. 100. Le taux d'homicides n'a absolument pas changé. On peut toujours choisir arbitrairement telle ou telle période historique et constater des changements, mais si l'on tient compte de toute la gamme des données, on ne trouve aucune confirmation. Même si nous devions accepter que c'était une équation de régression profondément valide, ce ne serait toujours qu'une corrélation, mais ce n'est même pas ça.

Je pense qu'il est juste de dire que c'est de la science de pacotille. Je ne connais aucun criminologue réputé qui défende la théorie de Marvell. Si vous lisez attentivement l'étude de Marvell et Moody, ils sont eux-mêmes relativement critiques à l'égard des gens qui déduisent des relations de cause à effet des équations de régression.

Le sénateur Cowan : Vous n'êtes donc pas convaincu par le professeur Mauser?

Mr. Boyd: I guess that would be a good summary of my opinion. Fortunately, I think he is in business administration, so we do not really cross paths. I think he is a gun enthusiast, so he follows in the steps of Mr. Marvell.

The Chair: I have one question for you, Professor Boyd, but I would also like to hear Mr. Rudin's comments on it.

I was greatly struck by your remarks about reverse onus. You are not the first person to raise serious doubts about the reverse onus provisions in the dangerous offenders section of this bill, and I suspect that some of those concerns are shared by some of the senators.

What struck me was your great concern about the balance of probabilities proof that would be required. When I read that, I took it as a modest aid for the offender, that at least the offender would only have to prove on the balance of probabilities that he was not dangerous; whereas if he had to prove beyond a reasonable doubt that he was not dangerous — as I think you said, how do you prove a negative? — he would be in even worse straits. If we were to preserve the reverse onus in this section of the bill but take out balance of probabilities and make it beyond a reasonable doubt, the bill would be harsher on the offender than it is now. Not that the bill is gentle on offenders, but we would be making it even harsher. I assume you do not agree with me, but I would like you to tell me why.

Mr. Boyd: I agree with you that that would be more onerous, but I had not realized that was an options being seriously explored.

The Chair: I thought that was one of the options you raised.

Mr. Boyd: No. It takes me back to the Supreme Court decision in *Milgaard*, where the Supreme Court said that the test of a wrongful conviction is that the offender has to prove beyond a reasonable doubt that he is not responsible for the crime; and the second tier of the test is that you have to prove on a balance of probabilities that he is not responsible for the crime. This is that second tier. I do not support either of those tiers, if you like, in this circumstance.

The Chair: Basically, you do not like the reverse onus, whatever the standard of proof may be.

Mr. Boyd: No, I do not like the reverse onus. I think it is unnecessary in this context.

Mr. Rudin: I go back to my early reading of Charter cases. *Oakes* was a trafficking case, and the *Oakes* test was the burden. If you have any drugs, the presumption is that you are trafficking, and you, on the balance of probabilities, can discharge that. The Supreme Court of Canada in *Oakes* said the problem with that reverse onus is that it will inevitably capture people who are not trafficking. Even though it is a balance of probabilities, obviously it is an easier standard for

M. Boyd : Je crois que cela résume bien mon opinion. Heureusement, je crois qu'il enseigne la gestion d'entreprises, ce qui nous évite de nous croiser. Je crois que c'est un enthousiaste des armes à feu et il est donc dans la même lignée que M. Marvell.

La présidente : J'ai une question à vous poser, professeur Boyd, mais je veux également connaître l'avis de M. Rudin.

Vos remarques sur le renversement de la preuve m'ont beaucoup impressionné. Vous n'êtes pas le premier à exprimer de graves réserves au sujet des dispositions du projet de loi concernant les délinquants dangereux et je soupçonne que certains sénateurs les partagent.

Ce qui me frappe, ce sont vos réserves au sujet de la preuve à fournir selon la prépondérance des probabilités. Quand j'ai lu ces dispositions pour la première fois, j'ai pensé qu'elles seraient relativement utiles à l'accusé étant donné qu'il n'aurait qu'à prouver qu'il n'est pas dangereux selon la prépondérance des probabilités, ce qu'il aurait beaucoup plus de mal à faire s'il devait le faire au-delà de tout doute raisonnable — comme vous dites, comment prouver quelque chose qui n'existe pas? Si nous devons conserver le renversement de la preuve mais remplacer son établissement selon la prépondérance des probabilités par son établissement au-delà de tout doute raisonnable, le projet de loi serait beaucoup plus sévère pour l'accusé. Je ne veux pas dire qu'il n'est pas sévère actuellement, mais il le serait encore plus. Je suppose que vous n'êtes pas d'accord avec moi et j'aimerais que vous me disiez pourquoi.

M. Boyd : Je conviens avec vous qu'il serait beaucoup plus sévère, mais je n'avais pas réalisé que cette possibilité était sérieusement envisagée.

La présidente : Je pensais que c'était l'une des options que vous proposiez.

M. Boyd : Non. Revenons à l'arrêt *Milgaard* de la Cour suprême disant que, pour conclure qu'on a commis une erreur judiciaire, l'accusé doit prouver au-delà de tout doute raisonnable qu'il n'était pas responsable du crime. Le deuxième niveau de ce critère est d'établir cette preuve selon la prépondérance des probabilités. Ce sont là les deux niveaux de preuve possibles et je n'appuie aucun des deux, si vous voulez, dans cette circonstance.

La présidente : Donc, vous rejetez totalement le renversement de la preuve, quel que soit le critère retenu pour l'établir.

M. Boyd : C'est bien ça, je n'aime pas le renversement du fardeau de la preuve. Je pense que c'est inutile dans ce contexte.

M. Rudin : Je reviens à mon interprétation des arrêts relatifs à la Charte. *Oakes* concernait une affaire de trafic de drogue, et le critère *Oakes* définissait le fardeau de la preuve. Si vous possédez de la drogue, on présume que vous en faites le trafic et c'est à vous qu'appartient le devoir de prouver le contraire, selon la prépondérance des probabilités. Dans l'arrêt *Oakes*, la Cour suprême a dit que le problème de ce renversement de la preuve est que certaines personnes ne faisant pas de trafic en seront

the Crown, because it would not be proposed otherwise. We already have a standard.

Professor Boyd raised an important issue. I do not think it is constitutional, but leaving aside constitutionality, the Charter is not the ceiling. Our aspirations as a society in Canada should not always be to minimally comply with what the Charter says. That would be a very poor set of goals to aspire to.

The Charter is not the ceiling, it is the floor. We have to think about the idea of depriving someone of their liberty for the rest of their lives — which is what this does — when it may not in fact be true that they are a danger beyond a reasonable doubt.

The Chair: I would like to thank you both very much. Many of us wanted to ask further questions of you, but unfortunately we have other witnesses who are scheduled and who have also made a great effort to be here, so we will just have to contain our impatience. We thank you both very much indeed.

Our next witnesses are Richard Hudler, the administrator of the Coalition for Lesbian and Gay Rights in Ontario; Nicholas Dodds, from the Age of Consent Committee; Jeremy Dias, the director and founder of Jer's Vision, and Katy Greg, a member of the board of directors of that organization; and Cheryl Milne, staff counsel from Justice for Children and Youth.

Richard Hudler, Administrator, Coalition for Lesbian and Gay Rights in Ontario: Thank you very much for the opportunity to address the committee.

I recently saw the Minister of Justice on television supporting this bill and expressing his dismay that anyone could oppose the protection of young people. We could not agree more if this bill protected young people, but we contend that it does not, specifically with regard to the age of consent aspect.

The information accompanying this bill clearly indicates that it relates to non-exploitive sexual activity. Existing legislation already protects people under the age of 18 for exploitive sexual activity. Rather than protect, this legislation only takes away the right to choices young people have held for over 100 years.

The short title of this bill is the "Tackling Violent Crime Act." Consensual sexual activity is not a violent crime. This bill purports to respect and promote the rights and values reflected in the Charter of Rights and Freedoms and then proceeds to withdraw rights on the grounds of age. Is age not a ground in the Charter for which people are protected from discrimination?

We do not believe the Criminal Code should be used to regulate consensual sexuality. We believe that this legislation is not intended to protect but rather to control young people, and that it is an effort to reassert religious and moral values in

inévitablement trouvées coupables. Même si la preuve doit être établie selon la prépondérance des probabilités, c'est une exigence manifestement plus facile à satisfaire pour la Couronne. Sinon, on ne l'aurait pas proposée. Nous avons déjà une norme.

Le professeur Boyd a soulevé un problème important. Je ne pense pas que le texte soit conforme à la Constitution mais laissons cela de côté, la Charte n'est pas le critère ultime. Le but de la société canadienne ne devrait pas être seulement de satisfaire aux exigences minimum de la Charte, car ce serait là un objectif fort peu ambitieux.

La charte n'est pas le critère ultime mais plutôt le point de départ. Ce qu'il faut se demander, c'est si l'on doit priver quelqu'un de sa liberté pendant le reste de sa vie — puisque c'est ce que permettra ce projet de loi — sans avoir prouvé au-delà de tout doute raisonnable que c'est une personne dangereuse.

La présidente : Je tiens à vous remercier beaucoup tous les deux. Beaucoup d'entre nous voudrions vous poser encore beaucoup de questions, mais hélas, nous avons d'autres témoins à entendre maintenant et nous allons donc devoir contenir notre impatience. Merci à nouveau.

Nos témoins suivants sont Richard Hudler, gestionnaire de la Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario, Nicholas Dodds, du Comité de l'Âge requis pour consentir, Jeremy Dias, directeur et fondateur de Jer's Vision, Katy Greg, membre du conseil d'administration de cette organisation, et Cheryl Milne, avocate de Justice for Children and Youth.

Richard Hudler, gestionnaire, Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario : Merci beaucoup de nous avoir invités à nous adresser au comité, madame la présidente.

Je voyais récemment à la télévision le ministre de la Justice exprimant son appui au projet de loi et se disant troublé que certains puissent s'opposer à la protection des jeunes. Si ce projet de loi protégeait vraiment les jeunes, nous serions les premiers à applaudir. Hélas, nous estimons que ce n'est pas le cas, tout au moins en ce qui concerne les dispositions sur l'âge de consentement.

Les informations accompagnant le projet de loi indiquent clairement qu'il porte sur l'activité sexuelle non caractérisée par l'exploitation. Les lois actuelles protègent déjà les moins de 18 ans contre l'activité sexuelle d'exploitation. Au lieu de protéger, ce projet de loi ne fait que priver les jeunes du droit de choisir qu'ils possèdent depuis plus de cent ans.

Le titre abrégé du projet de loi est « Lutte contre les crimes violents ». L'activité sexuelle consensuelle n'est pas un crime violent. Avec ce projet de loi, le gouvernement prétend respecter et promouvoir les droits et valeurs énoncés dans la Charte des droits et libertés, mais en réalité, il élimine certains droits en invoquant l'âge. Pourtant, l'âge n'est-il pas un motif d'interdiction de la discrimination dans la Charte?

Nous ne croyons pas qu'il faille invoquer le Code criminel pour réglementer la sexualité consensuelle. Nous pensons que ce projet de loi n'est pas destiné à protéger les jeunes, mais plutôt à les contrôler, à tenter de rétablir des valeurs religieuses et morales

Canada's laws and public policy by using the institutions of the state to stringently regulate sexual morality. This is something we are very familiar with in the lesbian and gay communities.

We can appreciate that very young people might not have the decision-making abilities to consent to sex, but research indicates that up until the age of 12, it is easy to observe distinct developmental stages in cognition. After that, however, maturity of thinking has only a modest correlation with age, so by the time young people are reaching the physical age to engage in reproductive sexual activity, their cognitive development has been consistent with their physical development.

If we claim that they have not reached a state of maturity to be making these decisions for themselves in our society, we are admitting that we have failed them by not providing adequate sex education resources. The Council of Ministers of Education of Canada reported in 2003 that the average age of first sexual intercourse is 14.1 years for boys and 14.5 years for girls.

The close-in-age zone and the marriage exemption show that the government acknowledges that young people have sex and are able to make decisions about sex, yet it presumes to regulate the choices young people are allowed to make.

For gay people, this is of particular concern. My first lover was 17 years older than me, and that is common. It is dangerous, considering the attitude towards sexual orientation in schools, for a young person to attempt to make sexual contact with a peer. Education is needed in the schools to change that situation but is vehemently resisted by the very groups who support this proposed legislation.

It concerns us that this legislation evades the need for better and more comprehensive sex education in the schools, which we contend would go much further toward protecting young people than does criminalization of their sexual behaviour. Developing their self-esteem, self-confidence and self-agency is a much more important way to protect them. Research overwhelmingly indicates that the social site of danger continues to be the family and the perpetrator is known to the victim. Leaving sex education in the home does not protect young people.

There is already widespread concern within the lesbian, gay and bisexual communities about the unequal enforcement of current provisions of the Criminal Code dealing with sexual relations. Gay and lesbian sex is disproportionately targeted or being seen as a more serious matter warranting more serious punishment than sexual relations involving members of the opposite sex. Our view is that this legislation will make the discriminatory situation much worse.

We worry that young people will not feel free to ask questions about sex, knowing that the activity is illegal. The counsellors will be afraid to discuss the topic with them for the same reason.

dans les lois et politiques publiques du Canada en utilisant les institutions de l'Etat pour réglementer rigoureusement la moralité sexuelle. C'est un phénomène que nous connaissons bien dans les collectivités lesbiennes et gaies.

Nous comprenons que les très jeunes ne sont peut-être pas aptes à prendre eux-mêmes la décision de consentir à des relations sexuelles, mais des recherches ont montré qu'il est facile d'observer des étapes de développement cognitif distinctes jusqu'à l'âge de 12 ans. Après ça, la maturité de pensée n'est que très modestement reliée à l'âge et, au moment où l'enfant atteint l'âge physique de participer à une activité sexuelle de reproduction, son développement cognitif a suivi son développement physique.

Si nous disons que l'enfant n'a pas atteint la maturité voulue pour prendre ces décisions lui-même, cela revient à admettre que nous avons été incapables de lui fournir des ressources d'éducation sexuelle adéquates. En 2003, le Conseil des ministres de l'éducation du Canada disait que l'âge moyen des premiers rapports sexuels était 14,1 ans pour les garçons et 14,5 ans pour les filles.

La disposition de proximité d'âge et l'exception pour le mariage montrent que le gouvernement admet que les jeunes ont des relations sexuelles et sont aptes à prendre des décisions à ce sujet, mais il prétend quand même réglementer les choix qu'ils seront autorisés à faire.

Ceci est particulièrement préoccupant pour les homosexuels. Mon premier amant avait 17 ans de plus que moi, ce qui est fréquent. Considérant les attitudes dans les écoles à l'égard de l'orientation sexuelle, il est dangereux pour un jeune de tenter d'établir un contact sexuel avec l'un de ses pairs. Il faut faire de l'éducation dans les écoles pour changer cette situation, mais les groupes mêmes qui appuient le projet de loi s'y opposent avec véhémence.

Nous estimons que ce projet de loi fait fi de la nécessité d'une éducation sexuelle meilleure et plus complète dans les écoles alors que, selon nous, cela serait beaucoup plus utile pour protéger les jeunes que criminaliser leur comportement sexuel. L'estime de soi, la confiance en soi et l'aptitude à décider sont beaucoup plus importantes pour leur protection. Maintes recherches ont montré que le site social de danger reste la famille et que l'agresseur est connu de la victime. Laisser à la famille la responsabilité de l'éducation sexuelle ne protège pas les jeunes.

Il y a déjà de vives préoccupations dans les collectivités lesbiennes, gaies et bisexuelles sur l'application inégale des dispositions actuelles du Code criminel concernant les relations sexuelles. Les relations gaies et lesbiennes sont ciblées de manière disproportionnée ou sont considérées comme étant une question plus grave appelant des peines plus lourdes que les relations hétérosexuelles. À notre avis, ce projet de loi rendra à cette situation discriminatoire encore pire.

Notre crainte est que les jeunes ne se sentiront pas libres de poser des questions sur le sexe puisqu'ils sauront que l'activité est illégale. Les conseillers auront peur d'aborder le sujet avec eux, pour la même raison.

A young person involved with a person beyond the five-year age range will be afraid to even casually discuss it at home, knowing that all the parents will have to do to end the relationship is call the police. Support and counselling in the home will also be lost.

It disturbs us that no mention is made in this proposed legislation to correct the inequity in the law for anal sex, for which the age of consent is set at 18, despite the fact that the law has been found to be unconstitutional in several jurisdictions. This factor sends a strong message to the gay community that hostility towards same-sex relationships is a motivating factor behind this legislation.

In summary, I would say that we believe this proposed law endangers young people more than it protects them. It shows disdain for them by making decisions for them rather than consulting them and providing adequate educational resources. It is an attempt to undermine human rights and a separation of church and state. We believe that the age of consent aspect of this legislation should be withdrawn.

Nicholas Dodds, Age of Consent Committee: Thank you very much. I am 19. I graduated from high school a couple of years ago. I am here today representing the Toronto-based Age of Consent Committee.

The Age of Consent Committee is very concerned with the age of consent aspect of Bill C-2. We have some major grievances with that aspect of the bill and fought it back when it was Bill C-22 in the previous parliamentary session. I am here to present some of our concerns today.

Everyone wants to protect youth, and it is important that there is a framework in place to ensure that young people who need and want protection are able to get it.

That having been said, there are certain things you can do that have an impact on the safety and security of young people, and there are things that look good on paper but do not necessarily have a tangible impact on the well-being of Canada's youth. We think that the age of consent aspect of this bill, that is, raising the age of consent from 14 to 16, is one of those things you can do that looks good on paper but either has no effect or the opposite effect that is intended.

One of our major problems with the bill is that youth currently are free to seek out sexual health services if they decide they need them, and that is anything from STD screening to counselling to relationship advice. However, if the age of consent is raised from 14 to 16, youth who are in age-disparate relationships will end up probably being less likely to seek out help when they need it. If they need an STD screen and they are afraid of people at a walk-in clinic asking them for information about their sexual activities, who their partner is or how old they are, and they know that it is illegal for them

Un jeune ayant une relation avec une personne ayant plus de cinq ans de différence d'âge aura peur d'en discuter à la maison, même en passant, car il saura qu'il suffirait aux parents d'appeler la police pour mettre fin à la relation. On perdra donc aussi le soutien familial et les conseils parentaux.

Nous sommes troublés de constater qu'il n'y a rien dans ce projet de loi pour redresser l'inégalité législative concernant le sexe anal, pour lequel l'âge de consentement est fixé à 18 ans, bien que la loi ait été jugée anticonstitutionnelle dans plusieurs juridictions. Ce facteur adresse à la communauté gaie le fort message que c'est l'hostilité envers les relations homosexuelles qui est la raison d'être de ce projet de loi.

En résumé, nous croyons que ce projet de loi sera pour les jeunes plus une source de danger que de protection. Il reflète un certain mépris à leur égard en prenant des décisions à leur place au lieu de les consulter et de leur fournir des ressources éducatives adéquates. Il constitue une tentative d'effritement des droits humains et de renoncement à la séparation de l'église et de l'État. Nous croyons que les dispositions relatives à l'âge de consentement devraient en être retirées.

Nicholas Dodds, Comité de l'Âge requis pour consentir : Merci beaucoup. J'ai 19 ans. J'ai terminé l'école secondaire il y a deux ans. Je m'adresse à vous aujourd'hui à titre de représentant du Comité de l'Âge requis pour consentir, de Toronto.

Le Comité de l'Âge requis pour consentir est très préoccupé par les dispositions du projet de loi C-2 concernant l'âge de consentement. Nous avons de très sérieuses réserves à l'égard de cet aspect du texte, auquel nous nous étions opposés lors de la session parlementaire précédente dans le cadre du projet de loi C-22. Je m'adresse à vous aujourd'hui pour exposer ces réserves.

Tout le monde veut protéger les jeunes et il est important de mettre en place un cadre garantissant que ceux qui ont besoin de protection ou en recherchent, puissent l'obtenir.

Cela dit, il y a certaines choses que vous pouvez faire qui auront une incidence sur la sécurité des jeunes, et il y a d'autres choses qui paraissent bien en théorie mais qui n'auront pas nécessairement d'incidence tangible sur le bien-être des jeunes du Canada. Nous croyons que les dispositions du projet de loi relatives à l'âge de consentement, c'est-à-dire le relèvement de cet âge de 14 à 16 ans, sont l'une de ces mesures qui paraissent bien en théorie mais qui n'auront aucun effet concret, voire un effet contraire à celui qui est recherché.

L'un des principaux problèmes du projet de loi, à notre avis, est que les jeunes sont actuellement libres de chercher des services de santé sexuelle s'ils décident qu'ils en ont besoin, ce qui va du dépistage des MTS aux conseils en matière de relations. Toutefois, si l'âge de consentement passe de 14 à 16 ans, les jeunes entretenant des relations disparates sur le plan de l'âge seront probablement moins susceptibles de chercher de l'aide quand ils en auront besoin. S'ils ont besoin d'un examen de dépistage des MTS mais craignent que le personnel de la clinique à laquelle ils s'adressent les interroge sur leurs activités sexuelles, leur demande

to be having sexual interactions with somebody several years older, they will probably be much less likely to seek out those services.

This bill will not stop the sex that it purports to stop. Young people have always been sexually active. They will continue to be sexually active, and many people who are my age or younger do not even know that there is an age of consent. If this bill is enacted, we will be putting people in jail for crimes that they might not even have known were crimes. We will be putting youth in danger because they cannot seek out sexual health services.

It is noteworthy that the current laws on the books do in fact protect youth. A bill was passed back in 2005, I believe, that made several amendments to the Criminal Code, one of which allowed judges and police to decide whether a certain sexual relationship between somebody under the age of 18 and his or her sexual partner was exploitive or not. Passing this bill will mean that in cases where the relationship is clearly not exploitive, the police and the courts will not be able to decide on their own terms whether they should be prosecuting somebody. It will remove discretion.

This bill targets only non-exploitive sexual relationships between youth and adults and does not move to protect youth. You can put all of the people in jail that you like for having sex with youth. That will not stop sexual abuse.

The fact that the age of consent portion of Bill C-2 is in a bill that is being lauded as the “tackling violent crime act” really does violence to what is considered to be actual sexual abuse or actual rape or actual exploitation. Two people in a consensual relationship, regardless of whether or not you think that they should be having sex, is not rape and not molestation and not exploitation.

Finally, we believe that it is entirely possible that the five-year close in age exception, which has been introduced to make this legislation more palatable, could be struck down under a Charter challenge. I am not a lawyer; however, I do my reading. The Canadian Charter of Rights and Freedoms makes a point of saying that you cannot discriminate against someone on the basis of age. Many people have pointed out that the Charter also allows for reasonable limits on people's freedom, but the five-year close-in-age exception is not based on any empirical evidence. Why five years, and why not six years or four years? If a couple had an age difference of five years plus a day, why is that illegal, but if it were five years minus a day, it is suddenly not illegal? If this were actually brought to the Supreme Court and there were a test case where you had someone five years and a week older than their sexual partner and their sexual partner were under the age of 16, I would be surprised if this were not struck down. This law is against the spirit of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It definitely removes sexual freedom from youth. It definitely discriminates on the basis of age.

qui est leur partenaire ou quel est son âge, et s'ils savent qu'il est illégal pour eux d'avoir des interactions sexuelles avec quelqu'un qui a plusieurs années de différence d'âge, ils seront probablement beaucoup moins susceptibles de s'adresser à cette clinique.

Ce projet de loi ne fera pas disparaître les relations sexuelles auxquelles on prétend mettre fin. Les jeunes ont toujours été actifs sur le plan sexuel, ils continueront de l'être, et beaucoup de jeunes de mon âge ou plus jeunes ne savent même pas qu'il y a un âge de consentement. Si ce projet de loi est adopté, nous allons mettre des gens en prison pour des crimes qu'ils ne sauront peut-être même pas avoir commis. Nous allons mettre les jeunes en danger parce qu'ils ne pourront pas chercher de services de santé sexuelle.

Il vaut la peine de rappeler que les lois actuelles protègent déjà les jeunes. Si je ne me trompe, un projet de loi a été adopté en 2005 pour apporter plusieurs modifications au Code criminel, dont l'une permet au juge et à la police de décider si une relation sexuelle avec une personne de moins de 18 ans est une relation d'exploitation ou non. L'adoption du projet de loi C-2 signifiera que, dans les cas où la relation n'est manifestement pas une relation d'exploitation, la police et les tribunaux n'auront plus la possibilité de décider par eux-mêmes si des poursuites doivent être intentées. Ils n'auront pas le choix.

Le projet de loi porte seulement sur les relations sexuelles qui ne sont pas des relations d'exploitation entre les jeunes et les adultes mais il ne fait rien pour protéger les jeunes. Vous pouvez bien envoyer en prison qui vous voulez pour avoir eu des relations sexuelles avec des jeunes, ça ne fera pas disparaître l'exploitation sexuelle.

Le fait que les dispositions relatives à l'âge de consentement se trouvent dans un projet de loi présenté comme étant un texte de « lutte contre les crimes violents » fait violence à ce que sont vraiment l'abus sexuel, le viol ou l'exploitation. Si deux personnes ont une relation consensuelle — que vous pensiez ou non qu'elles devraient avoir des rapports sexuels —, ce n'est ni du viol, ni de l'agression, ni de l'exploitation.

Finalement, nous pensons qu'il est tout à fait possible que la disposition de proximité d'âge de cinq ans proposée pour rendre ce projet de loi plus acceptable risque d'être invalidée au titre de la Charte. Je ne suis pas avocat mais je sais lire. Il est clairement indiqué dans la Charte canadienne des droits et libertés qu'on ne peut faire de discrimination en fonction de l'âge. Bien des gens ont souligné que la Charte permet aussi d'imposer des limites raisonnables à la liberté individuelle, mais la disposition de proximité d'âge de cinq ans ne repose sur aucune donnée empirique. Pourquoi cinq ans et non pas six ou quatre? Si les membres d'un couple ont cinq ans et un jour de différence d'âge, pourquoi leur relation serait-elle illégale alors qu'elle ne le serait pas si la différence était de cinq ans moins un jour? Si cette disposition est portée devant la Cour suprême au sujet d'une relation dans laquelle une personne de moins de 16 ans a des rapports sexuels avec une personne âgée de cinq ans et une semaine de plus, je ne serais pas surpris que la Cour l'invalide. Ce projet porte atteinte à l'esprit de la Charte canadienne des droits et libertés. Il prive clairement les jeunes de leur liberté sexuelle. Il est clairement discriminatoire sur le plan de l'âge.

We would like to note that this portion of the bill has had very little consultation from youth themselves. It is easy to pass a law when it does not affect you. I am fresh out of high school, and many of my friends are still in high school and I know people who are 14 and 15 years old, and I am here today to tell you that this is not what youth want. This is not protection. This is an imposition by the government in the lives of young people.

What is worse is that the parliamentary process is hostile towards young people. It is hard to get to Ottawa to make a statement like this. It is hard to navigate the parliamentary process in order to get in on meetings like this, even for people like myself who have at least done this once before. I got lost coming to the Centre Block today.

Senator Cowan: It happens to us all the time.

Mr. Dodds: I do not think that the government can claim with any pride that this issue is over if a more proactive attempt to consult youth has not been made. The consultation that we should have seen has been absent. I can tell you that if some of the people I know who are 14 and 15 years of age who have a vested interest in this bill passing or not passing were here, which they cannot be because of school, family and work commitments, they would be telling you that they do not want this legislation passed.

Jeremy Dias, Director and Founder, Jer's Vision: Thank you for hearing us. I am the executive director of Canada's Youth Diversity Initiative. I have with me Katy Greg, who is one of our board members. We will try to be as brief as possible, because we do encourage dialogue and questions, as that is probably most important.

[Translation]

If you want to ask questions in French, please do not hesitate. We are completely bilingual and would have absolutely no problem answering questions in French. I want to apologize because I learned my French in Alberta, which means it is "assez pire" — I am joking.

[English]

We are an organization that works with youth primarily. We are a youth-run organization, which means all of our board directors look like Ms. Greg. They are in high school and at the beginning of university. I myself am in university, in my fourth year, and will be graduating this year.

We are very concerned about this legislation, and we are specifically concerned about the age of protection, formerly age of consent. I will highlight a few things in my brief and talk about a focus group.

Our primary objection to this bill is the fact that youth have not been consulted at all. We and Mr. Dodds are the only people who have spoken before the parliamentary and Senate committees. This is very concerning to us, mainly because this

Permettez-moi de préciser que cette partie du projet de loi a fait l'objet de très peu de consultations auprès des jeunes eux-mêmes. C'est facile d'adopter une loi qui ne vous concerne pas. Je sors tout juste de l'école secondaire. Beaucoup de mes amis sont encore au secondaire, je connais des jeunes de 14 ou 15 ans et je suis ici pour vous dire que ce n'est pas ce que veulent les jeunes. Ce n'est pas de la protection, c'est une ingérence du gouvernement dans leur vie privée.

Le pire, dans toute cette affaire, c'est que le processus parlementaire est hostile envers les jeunes. Il est difficile de venir à Ottawa dire quelque chose comme ça. Il est difficile de naviguer dans le processus parlementaire pour participer à une réunion comme celle-ci, même pour quelqu'un comme moi qui l'a déjà fait au moins une fois auparavant. Je me suis perdu tout à l'heure en venant à l'édifice du Centre.

Le sénateur Cowan : Ça nous arrive continuellement.

M. Dodds : Je ne pense pas que le gouvernement puisse prétendre avec fierté que cette question aura été réglée s'il ne fait pas un effort plus proactif pour consulter les jeunes. Il aurait dû tenir ces consultations avant de proposer ce texte. Je peux vous dire que si certains des jeunes que je connais, de 14 ou 15 ans, qui sont directement intéressés par ce projet de loi, pouvaient s'adresser à vous, ce qui ne leur est pas possible à cause de l'école, de la famille ou du travail, ils vous diraient qu'ils ne veulent pas que ce texte soit adopté.

Jeremy Dias, directeur et fondateur, Jer's Vision : Merci de votre invitation à comparaître. Je suis le directeur général de l'Initiative canadienne des jeunes pour la diversité. Je suis accompagné de Katy Greg, membre de notre conseil d'administration. Nous allons essayer d'être aussi brefs que possible pour laisser plus de temps aux questions et au dialogue, ce qui est probablement ce qui compte le plus.

[Français]

Si vous avez des questions en français, n'hésitez pas à nous les poser. Nous sommes complètement bilingues et nous n'avons pas de problème à répondre aux questions en français. Je m'excuse parce que j'ai appris mon français en Alberta, alors c'est « assez pire » — je plaisante.

[Traduction]

Nous sommes une organisation qui œuvre essentiellement auprès des jeunes. Nous sommes dirigés par des jeunes et Mme Greg est très représentative de notre conseil d'administration composé de jeunes faisant des études secondaires ou entrant à l'université. J'en suis moi-même à ma quatrième année d'université et je dois terminer cette année.

Nous sommes très préoccupés par ce projet de loi, notamment par l'âge de protection, qui était auparavant l'âge de consentement. Je vais résumer les éléments essentiels de mon mémoire et parler ensuite d'un groupe de réflexion.

Notre principal reproche est que les jeunes n'ont pas du tout été consultés sur ce projet de loi. M. Dodds et nous-mêmes sommes les seuls à nous être adressés à des comités parlementaires, ce qui est très préoccupant puisque ce projet

bill affects youth. There has been no effort by the parliamentary committee or the Senate committee or even the representative members of Parliament to go out into the community. The only member of Parliament who did so was an NDP member, Mr. Joe Comartin, and he spoke only to one Catholic group of five people. We are concerned that the only youth input inserted into the creation of this bill was by five youth of one small community in Canada.

The legislation is unlikely to assure that youth will not be exploited, which is our primary concern. At the end of the day, we are sitting at the table for the protection of youth. I am sure we can all agree on that. What you are looking at will not actually help youth but in fact make young people's access to sexual information more challenging.

One of the big things we do is sexual health education, but we also focus on GLBTQ — gay, lesbian, bisexual, transgender and queer — education. Our educators and colleagues have expressed an extreme amount of concern, saying that if this bill passes, they will be challenged when it comes to funding and when coming to the ministries, federal, provincial and municipal, and there will be a limitation and a reduced amount of access to proper safer-sex materials.

What does this have to do with protecting youth? The reality is that youth are having sex at younger and younger ages. The average is 14 in Canada, but the reality is that our friends are having sex when they are 10, 11 and 12 years old. The average is an average, but it goes down as well as up. It is scary. We go into the high schools all the time, and in Ottawa, between 60 per cent to 70 per cent of youth actually think there is a cure for HIV/AIDS. In Toronto, where they are considered to have the best safer-sex education, 50 per cent of youth think that there is a cure for HIV/AIDS. Most youth in Canada, especially straight youth, do not have sex with a condom. Those are serious concerns, because kids will do this whether we like it or not. If our goal is to protect them, then we should look at legislation and tactics that do so.

This legislation threatens to push youth sexual behaviour underground, and that we do not want. As educators, and I am one, we fight against pushing youth underground because it makes educating them more difficult. Members of our board do education about smoking, drinking and impaired driving. Youth will not tell their parents that they are going to a party, that they are going to get drunk and get high and that they are then going to drive home. They would never do that. They would say, "I am going to a movie and a sleepover." Then you hear about them on the news. I have a friend who died because of impaired driving. They did not tell their parents they were drinking. They did not even tell their parents they were driving. They lied to their parents. What you are doing with this bill is encouraging your kids

de loi aura des conséquences importantes pour les jeunes. Ni le comité de la Chambre, ni le comité du Sénat ni même des membres représentatifs du Parlement n'ont fait l'effort de consulter la communauté. Le seul député qui l'ait fait est un député néo-démocrate, M. Joe Comartin, et il ne s'est adressé qu'à un seul groupe catholique de cinq personnes. Nous pouvons légitimement nous inquiéter de constater que la seule contribution des jeunes à l'élaboration de ce projet de loi a été celle de cinq jeunes d'une petite collectivité du Canada.

Il est peu probable que ce projet de loi prévienne réellement l'exploitation des jeunes, ce qui est notre premier souci. Si nous sommes ici, c'est pour contribuer à la protection des jeunes, et je suis sûr que nous pouvons nous entendre là-dessus. Toutefois, le texte dont vous êtes saisis n'aidera pas les jeunes et risque même de rendre plus difficile leur accès à l'information sexuelle.

L'une de nos principales activités est l'éducation sur la santé sexuelle mais nous nous intéressons aussi à l'éducation dite GLBTQ — personnes gaies, lesbiennes, bisexuelles, transsexuelles et homosexuelles. Nos éducateurs et collègues ont exprimé de très sérieuses réserves en disant que ce projet de loi sera contesté du point de vue du financement et du point de vue des ministères fédéraux, provinciaux et municipaux, et qu'il y aura une limitation et une réduction de l'accès à des informations adéquates sur les pratiques sexuelles sans risque.

Qu'est-ce que cela a à voir avec la protection des jeunes? La réalité est que l'âge auquel commencent les relations sexuelles ne cesse de baisser. C'est en moyenne 14 ans au Canada, mais la réalité est que nos amis ont des relations sexuelles à 10 ans, à 11 ans et à 12 ans. La moyenne n'est qu'une moyenne et elle fluctue. Ce n'est pas rassurant. Nous allons continuellement parler aux jeunes dans les écoles et, à Ottawa, 60 à 70 p. 100 d'entre eux croient réellement qu'on peut guérir du VIH-sida. À Toronto, où l'on estime qu'il y a les meilleurs programmes d'éducation sexuelle, 50 p. 100 des jeunes partagent cette opinion. La plupart des jeunes du Canada, surtout hétérosexuels, ont des relations sexuelles sans préservatif. Ces facteurs sont extrêmement inquiétants, car les jeunes continueront de faire ce qu'ils veulent, que ça nous plaise ou non. Si notre objectif est de les protéger, il nous incombe d'adopter une législation et une tactique vraiment efficaces.

Ce projet de loi risque de pousser les jeunes à avoir des relations sexuelles dans la clandestinité, et ce n'est pas ce que nous voulons. En tant qu'éducateurs, nous luttons contre cette tendance, car elle rend l'éducation beaucoup plus difficile. Les membres de notre conseil dispensent de l'éducation sur le tabagisme et la conduite en état d'ivresse. Aucun jeune ne va dire à ses parents qu'il s'en va à une fête où il va boire de l'alcool, prendre des stupéfiants puis revenir à la maison au volant d'une voiture. Ce n'est pas imaginable. Il dira plutôt : « Je vais voir un film et dormir chez mon ami ». Et la prochaine fois que vous entendrez parler, c'est aux nouvelles. J'ai un ami qui a perdu la vie à cause de la conduite en état d'ivresse. Il était avec un groupe de jeunes dont aucun n'avait dit à ses parents qu'il buvait de l'alcool. Aucun n'avait même dit qu'il conduisait. Tous mentaient à leurs

to lie to you. You are putting a false sense of control and calm in the community because you are not actually addressing the problem.

One of the major problems with this bill is that it is homophobic. The reality is that there is a disparity between the age of consent for anal sex and vaginal sex. It is awkward saying this in front of you because it is awkward saying this in front of anyone, and it is awkward putting it out there because nobody likes talking about this. It is an awkward issue. The Senate and this committee have an opportunity to address this disparity. Gay male sex is primarily anal sex, and heterosexual sex is primarily vaginal sex. We can debate whether or not it is ethical to not bring up this issue. Senators and members of Parliament have already said that this issue never came to the table, we are not discussing it, and it is not homophobic. The reality is that not looking at this issue and not taking this opportunity is homophobic. You have an opportunity now to address homophobic legislation and, by not doing so, you are turning your backs on GLBTQ youth and primarily gay male youth. That is a serious problem. That disparity in age is a reality. Why is it that a gay male youth cannot make sexual decisions until he is 18, whereas a straight youth can do so at 14 or 16, depending on what happens here? That is a serious problem.

Of course, protecting our youth from exploitation is what we are all here to address. The reality is that sexual exploitation primarily happens at home. Whether we like to admit it or not, most youth are assaulted by family members or friends or someone that they know, and it is really scary because we are not addressing the issue. This proposed legislation will prevent youth from getting more education on this issue. That includes not only the advice to put on a condom, but also the advice to make safer decisions such as if you are in a room with someone and you feel it is dangerous, get out. You would be surprised how many youth, especially young women, do not do so because they just do not know what to do. No one has ever told them what to do and no one has ever put them in that situation. This is especially true when it comes to a parent, an uncle or a relative, or a family friend who is already in a position of trust, so that relationship is very vulnerable to exploitation.

It has been demonstrated empirically that education works. Education seems to be the primary solution. Many of you worked on impaired driving legislation in the last 10 to 20 years. As a former MADD Canada youth representative, I was there. I remember. We saw, within 10 to 15 years, a total change in Canada, where at one time 40 to 60 Canadians were dying every day because of impaired driving. What did we do as a nation? Government at all the federal, provincial and municipal levels all lobbied together to educate our communities about the reality of impaired driving. Now in Canada we have actually reduced that number to one to two persons. It is a huge victory for Canada as a nation and it is something we should pat ourselves on the back for.

parents. Ce que vous ferez avec ce projet de loi, c'est que vous encouragerez vos enfants à vous mentir. Vous donnerez un faux sentiment de calme et de sécurité dans la communauté parce que vous ne vous serez pas vraiment attaqués au problème.

L'un des principaux problèmes de ce projet de loi est son homophobie. La réalité est qu'il y a une disparité entre le sexe anal et le sexe vaginal du point de vue de l'âge de consentement. C'est gênant de parler de cela devant vous, parce que c'est gênant d'en parler devant n'importe qui et que personne n'aime en parler. C'est un sujet difficile à aborder. Les sénateurs et députés ont déjà dit que cette question n'a jamais été soulevée, qu'on n'en parle pas et qu'il n'y a pas d'homophobie. La réalité est que ne pas faire face à la question et ne pas profiter de cette occasion pour en parler est un signe d'homophobie. Vous avez l'occasion d'aborder la question de la législation homophobe et, si vous ne le faites pas, vous tournez le dos aux jeunes GLBTQ et essentiellement aux jeunes hommes homosexuels. C'est une question importante. Cette disparité du point de vue de l'âge est une réalité. Pourquoi un jeune garçon homosexuel ne pourrait-il pas prendre ses propres décisions d'ordre sexuel avant l'âge de 18 ans alors qu'un jeune garçon hétérosexuel peut le faire à 14 ans ou à 16 ans, selon ce qu'il adviendra de ce projet de loi? C'est un vrai problème.

Évidemment, nous désirons tous protéger les jeunes contre l'exploitation mais la réalité est que l'exploitation sexuelle commence essentiellement à la maison. Que nous soyons prêts à le reconnaître ou non, la plupart des jeunes sont agressés par des membres de leur famille, des amis ou des connaissances et on ne peut pas faire comme si ce n'était pas vrai. Ce projet de loi empêchera les jeunes d'obtenir plus d'éducation à ce sujet. Je parle ici d'éducation non seulement sur l'utilisation d'un préservatif mais aussi sur le fait qu'il faut sortir quand on se trouve dans une pièce avec quelqu'un dans une situation qu'on juge dangereuse. Vous seriez surpris du nombre de jeunes, notamment des jeunes filles, qui ne savent pas quoi faire dans ce genre de situation. Personne ne leur en a jamais parlé, personne ne leur a jamais dit quoi faire. C'est d'autant plus important quand il s'agit d'un parent, d'un oncle ou d'un ami de la famille à qui l'on doit normalement faire confiance, ce qui accroît d'autant la vulnérabilité à l'exploitation.

On a la preuve empirique que l'éducation est efficace et qu'elle semble être la première solution à retenir. Beaucoup d'entre vous avez débattu de textes législatifs sur la conduite en état d'ivresse au cours des 10 ou 20 dernières années. Je le sais parce que j'étais alors le représentant des jeunes à MADD Canada, qui n'existe plus aujourd'hui. Je m'en souviens très bien. La situation a complètement changé au Canada en 10 ou 15 ans. Autrefois, 40 à 60 Canadiens perdaient la vie chaque jour à cause de la conduite en état d'ivresse. Qu'a-t-on fait pour changer ça? Le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les municipalités ont tous agi ensemble pour éduquer la population. Aujourd'hui, il n'y a plus qu'une ou deux victimes par jour. C'est une énorme victoire pour le Canada et nous pouvons en être fiers.

Why is it that when it comes to impaired driving we recognize there is an empirical solution that can actually address the problem, but when it comes to youth sexuality our solution is do not talk about it, legislate it, control it, limit it, stop youth from having the discussion and not invite youth to consult? As an organization, we had to fight for our place to consult, and we fought last year when it was Bill C-22. We fought for a seat at the parliamentary committee, which we did not get; again, we were told we were youth, we are not interested. Of course we had to beg and plead to get this spot, which we are very grateful for. At the same time, we really feel we had to fight for it, and it is unfortunate that we had to do so. It was very difficult, especially as a youth organization. As Mr. Dodds stated, we are not as skilled or as qualified.

The reality is that youth sexuality has changed in the last years. Your experience with youth sexuality is very different from the experiences we face today, and we want you to educate yourselves about that.

We ran about four focus groups with approximately 20 students each. A number of highlights came up: What kind of effect do you think this bill have on you? Nothing. Do you think this bill will protect youth from being sexually exploited? They said no. Do you feel that this bill is homophobic? They all said yes. We asked them, if they could say anything to you senators, what they would say. All the youth said, "Youth implore you."

One youth in particular, who was sexually assaulted by her uncle and had never told anyone except us at this focus group, said that this bill will not do anything to help her. We work with youth every day who are marginalized, sexually assaulted and victimized. You have an opportunity now to make history, to make a change and to help those whom you are supposed to be working for.

Again, if we pass this bill we might pat ourselves on the back and say that we are making a dent in the system, but the reality is that we are also passing up an opportunity to make a real change, to make a real difference.

We implore you to please reconsider, to slow down this process, go out into the community and invest resources in asking youth what they really want. Go to the empirical evidence and ask the professionals in the areas of sexual health, sexual identity and sexual exploitation what will make a difference. They will tell you education, and then you will have to work with an entirely different ministry and work together to address this problem.

This is a simple solution to a complex problem. I implore you, on behalf of us and the youth who are currently being exploited, to please reconsider what you are doing and broaden this process. Take this opportunity to actually help youth, because that is what you can do today.

Comment se fait-il qu'on ait pu trouver une solution empirique au problème de la conduite en état d'ivresse alors que, quand il s'agit de la sexualité des jeunes, notre solution est de ne pas en parler, de légiférer, de contrôler, de limiter, d'empêcher les jeunes d'en discuter et de ne pas les consulter? Notre organisation a dû se battre pour prendre sa place dans les consultations et nous nous sommes battus l'an dernier quand c'était le projet de loi C-22. Nous nous sommes battus pour avoir un siège au comité parlementaire, que nous n'avons pas obtenu. Là aussi, on nous a dit que nous n'intéressions personne parce que nous étions trop jeunes. Évidemment, nous avons dû implorer et insister pour venir aujourd'hui, et nous vous remercions de votre invitation. Toutefois, nous pensons qu'il est regrettable d'avoir dû nous battre pour l'obtenir. Ce fut très difficile, parce que nous sommes une organisation de jeunes. Comme l'a dit M. Dodds, nous ne sommes pas aussi compétents ni aussi qualifiés.

La réalité est que la sexualité des jeunes a changé ces dernières années. Votre propre expérience à ce chapitre est très différente de ce que vivent les jeunes d'aujourd'hui et nous vous invitons à vous éduquer à ce sujet.

Nous avons organisé quatre groupes de réflexion avec une vingtaine d'étudiants dans chacun. Plusieurs choses en sont ressorties clairement. Quel sera l'effet de ce projet de loi sur vous, personnellement? Nul. Pensez-vous que ce projet de loi protégera les jeunes contre l'exploitation sexuelle? Non. Pensez-vous que ce projet de loi est homophobe? Tous ont dit oui. Si vous pouviez dire quelque chose aux sénateurs, que leur diriez-vous? Tous ont répondu : « Les jeunes vous implorent ».

Une jeune fille en particulier qui avait été agressée sexuellement par son oncle et n'en avait jamais parlé à personne a dévoilé ce fait devant le groupe de réflexion en disant que ce projet de loi ne lui fournirait aucune protection. Nous travaillons chaque jour avec des jeunes qui sont marginalisés, qui sont agressés sexuellement et qui sont des victimes. Vous avez maintenant l'occasion de prendre une décision historique, de changer la réalité et d'aider ceux pour qui vous êtes censés travailler.

Je le répète, si nous adoptons ce projet de loi, nous aurons l'impression d'avoir porté un coup au système mais la réalité est que nous aurons aussi laissé passer la chance de changer vraiment les choses et de faire une différence.

Nous vous implorons de repenser votre action, de ralentir ce processus, d'aller dans la communauté et d'investir des ressources pour demander aux jeunes ce qu'ils veulent vraiment. Allez chercher des données empiriques et demandez aux professionnels de la santé sexuelle, de l'identité sexuelle et de l'exploitation sexuelle ce qui serait vraiment utile. Ils vous diront que c'est l'éducation et vous devrez alors travailler avec un ministère totalement différent et agir ensemble pour régler ce problème.

Ceci est une solution simple à un problème complexe. En notre nom à tous et au nom des jeunes qui sont actuellement exploitées, je vous implore de revoir ce que vous faites et d'élargir ce processus. Saisissez cette occasion d'aider vraiment les jeunes parce que c'est ce que vous pouvez faire aujourd'hui.

The Chair: Thank you very much, Mr. Dias. Let me just observe that although it may have felt as though a fair amount of time elapsed between your request to appear and your invitation to appear, you did not have to plead or beg. It is the heaviness of Senate procedure that meant that the committee did not have a mandate to invite any witnesses to appear. We knew from the outset, from the moment this committee had the reference to study this bill, that you wanted to appear and we agreed right away that we wanted you to be here.

Mr. Dias: Thank you so much. I recognize that there were numerous senators and your offices that made this possible, but please recognize that we did make several calls and there are several unreturned phone calls and unreturned emails, both from members of Parliament and from senators. Not all senators and not all members of Parliament are as gracious as you are. We do apologize if we do not recognize your graciousness and your attention.

The Chair: We are all gracious and lovely. It is the system. For anyone watching this on television who wants to know what to do if you want to testify before a Senate committee, the best point of entry is to get in touch with the clerk of that committee once the bill has been referred to the committee. The clerk is the keeper of all the documents and all that stuff. In this case, it is Mr. Adam Thompson.

Cheryl Milne, Staff Counsel, Justice for Children and Youth: Thank you for inviting us to speak on this bill. The brief that we have submitted is the same brief that we submitted to the House committee, where it was presented by Martha Mackinnon, our executive director.

The Chair: I do not think that brief has in fact been circulated to senators. We will pause for a second to do that.

Ms. Milne: I apologize for its being addressed actually to that previous committee, the Standing Committee on Justice and Human Rights at the House. However, this is the position that was passed and approved by the board of directors of Justice for Children and Youth. It makes reference to the previous bill, Bill C-22. Any references to that should be read to be Bill C-2.

I will start from the back and move forward, to draw your attention to our recommendations. We are suggesting that the five-year close-in-age provision be seen as a presumption as opposed to an absolute. We acknowledge first that we agree that children need protection from exploitation and predatory conduct, but we recognize that young people are individuals and that age difference in itself does not always indicate exploitation or power imbalance.

You heard statistics from Mr. Boyd this morning and from some of the recent studies that indicate that there is a high percentage of coercive sexual activity among young women in the 14-year-old age group. However, that coercive activity is not all with people five years older than them. It is amongst the young people that this bill does not cover at all. The issue is really around the complications about what consent means and the pressures that young people are under. It is not necessarily about

La présidente : Merci beaucoup, monsieur Dias. Permettez-moi seulement de préciser que, même si vous pensez que beaucoup de temps s'est écoulé entre le moment où vous avez demandé à comparaître et celui où vous avez été invité, vous n'avez pas eu à implorer ni à insister. C'est la lourdeur de la procédure du Sénat qui fait que le comité n'avait pas le mandat d'inviter des témoins. Nous savions dès le départ, dès que le comité a été saisi de ce projet de loi, que vous vouliez comparaître et nous nous sommes immédiatement entendus pour vous inviter.

M. Dias : Je vous en remercie. Je sais que beaucoup de sénateurs sont intervenus pour que ce soit possible mais convenez que nous avons fait plusieurs appels téléphoniques et qu'il y a eu plusieurs appels et courriels adressés à des députés et à des sénateurs qui sont restés sans réponse. Les députés et sénateurs ne sont pas tous aussi courtois que vous. Veuillez nous excuser de n'avoir pas souligné votre courtoisie et votre gentillesse.

La présidente : Nous sommes tous courtois et gentils. C'est le système qui est parfois un peu compliqué. J'en profite pour dire aux personnes qui nous regardent à la télévision et qui voudraient venir témoigner devant un comité du Sénat que la meilleure chose à faire est de prendre contact avec le greffier du comité saisi du projet de loi qui vous intéresse. C'est le greffier qui s'occupe de tous les documents et de tous les détails pratiques. Dans notre cas, c'est M. Adam Thompson.

Cheryl Milne, avocate du personnel, Justice for Children and Youth : Merci de votre invitation. Le mémoire que nous vous avons adressé est celui que nous avons déposé devant le comité de la Chambre lorsque notre directrice générale, Martha MacKinnon, a témoigné.

La présidente : Je ne pense pas qu'il ait été distribué aux membres du comité. Nous allons faire une pause pour qu'il le soit.

Mme Milne : Veuillez m'excuser, vous verrez qu'il est adressé à l'autre comité, le Comité permanent de la justice et les droits de la personne, de la Chambre des communes. Toutefois, il reflète la position qui a été adoptée et approuvée par le conseil d'administration de Justice for Children and Youth. Vous verrez qu'on y fait référence au projet de loi C-22 et tout ce qui est dit à ce sujet s'applique automatiquement au projet de loi C-2.

Je vais commencer par la fin pour attirer votre attention sur nos recommandations. Nous recommandons que la disposition de proximité d'âge de cinq ans soit considérée comme une présomption et non pas comme un absolu. Nous convenons qu'il convient de protéger les enfants contre l'exploitation et contre les comportements prédateurs mais nous estimons que les jeunes sont des individus et que la différence d'âge n'indique pas toujours d'office une relation d'exploitation ou un déséquilibre de pouvoir.

M. Boyd vous a communiqué des statistiques ce matin, et certaines études récentes montrent qu'il y a un pourcentage élevé d'activité sexuelle coercitive parmi les jeunes filles de 14 ans. Toutefois, cette activité coercitive n'émane pas d'office de personnes ayant plus de cinq ans de différence d'âge avec elles. Elle peut provenir de jeunes qui ne seront absolument pas touchés par ce projet de loi. Le vrai problème concerne le sens réel du consentement et les pressions que subissent les jeunes. Ce n'est pas

age. Age just serves as a proxy in this bill for exploitation, but it is not exact, and there are problems with using only age as a definition of exploitation.

A children's rights approach would allow for the differences between individual young people and the circumstances of a particular case to give sway to arbitrary age cut-off, to allow for a more nuanced approach that looks at whether a relationship is exploitative or not. If it were a presumption that could be rebutted, then that would be more protective of young people from what we are truly most concerned about, which is actual exploitation and coercion of young people.

The main concern we have about the bill has been echoed by the previous witnesses, which is that the focus is on young people rather than on the perpetrators of sexual exploitation. This emphasis on the young person's age can be very misleading to young people themselves. The sections of the bill are fairly complicated in terms of calculation of age. It is very difficult to explain to young people what this means.

One of the roles of Justice for Children and Youth is to provide public legal education to young people. We have difficulty explaining to young people the Youth Criminal Justice Act, an extremely complicated piece of legislation that I have trouble understanding at times, and as a lawyer I have been practicing in this area for over 17 years.

Legislation aimed at young people that is overly complicated will end up being misinterpreted. They will think that what they are doing is illegal or needs to go underground and not be talked about. We have already heard an eloquent explanation of the concerns about young people's behaviour going underground and, therefore, putting them at greater risk.

We also agree that section 159 of the Criminal Code should be repealed. That is a basic equality rights position. Whether or not this bill is passed or this proposed section remains in the bill, we need a targeted public education campaign to inform young people of the laws governing sexual conduct that affect them to deepen their understanding of exploitation or luring and to empower them to seek health and other needed services. If they are afraid that if they go to a doctor or to other health professionals to seek advice the person they are in a loving relationship with will be charged, they will not go. There needs to be a more subtle approach to this in terms of how we define exploitation. Also, a very clear message must be sent to young people about what their rights are and the areas they should be speaking to health professionals about and that they have privacy in making those inquiries so that they can better look after themselves.

Frankly, as has been mentioned by others, the motivation behind this part of the bill is really a distaste for and a suspicion of young people under 16 years of age having sex. We have to face, first, the reality that it happens and, second, that the way the Criminal Code works, we are not talking just about sexual intercourse. We are talking about a wider range of sexual behaviours which, if we really thought about what young people

nécessairement une question d'âge. Dans ce projet de loi, l'âge n'est qu'un succédané de l'exploitation, mais ce n'est pas un bon succédané et définir l'exploitation uniquement en fonction de l'âge est problématique.

Une démarche fondée sur les droits des enfants permettrait aux différences entre les jeunes et aux caractéristiques de chaque situation de remplacer une limite d'âge arbitraire et d'examiner de manière plus nuancée si une relation est axée sur l'exploitation ou non. S'il s'agissait d'une présomption pouvant être réfutée, cela accorderait plus de protection aux jeunes à l'égard de ce qui nous préoccupe le plus, l'exploitation réelle et la coercition.

Notre principale réserve à l'égard du projet de loi a déjà été formulée par d'autres témoins : il met l'accent sur les jeunes plutôt que sur les auteurs de l'exploitation sexuelle. Cet accent mis sur l'âge de la jeune personne peut être trompeur pour les jeunes eux-mêmes. Les dispositions du projet de loi sont assez compliquées en ce qui concerne le calcul de la différence d'âge. Il est très difficile d'expliquer aux jeunes de quoi il s'agit vraiment.

L'une des fonctions de Justice for Children and Youth consiste à éduquer les jeunes sur le plan du droit public. Nous avons du mal à leur expliquer la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, car c'est un texte extrêmement compliqué que j'ai d'ailleurs moi-même parfois du mal à comprendre alors que je suis une avocate qui exerce dans ce domaine depuis plus de 17 ans.

Si une loi destinée aux jeunes est trop compliquée, elle sera mal interprétée. Ils penseront que ce qu'ils font est illégal ou doit se faire en cachette, sans en parler à quiconque. Nous avons déjà entendu une explication éloquentة du risque que les jeunes agissent en cachette, ce qui les exposerait à un risque plus grand.

Nous convenons aussi que l'article 159 du Code criminel devrait être abrogé. Il s'agit là d'une question fondamentale de droit à l'égalité. Que le projet de loi soit adopté ou non ou que l'article proposé y soit maintenu ou non, il faudra entreprendre une campagne ciblée d'éducation publique pour informer les jeunes sur les lois régissant leur comportement sexuel afin de leur faire mieux comprendre la notion d'exploitation sexuelle et de leur par Internet et aussi de leur apprendre à chercher des services de santé ou autres. S'ils pensent que la personne avec qui ils ont une relation d'amour risque de se faire accuser parce qu'ils vont consulter un médecin ou un autre professionnel de la santé, ils n'iront pas. Il nous incombe de faire preuve de plus de subtilité dans la définition de l'exploitation. Il nous incombe aussi d'adresser un message très clair aux jeunes sur leurs droits et sur les questions qu'ils devraient soulever auprès de professionnels de la santé, en leur faisant bien comprendre que ces consultations resteront privées, afin de leur permettre de mieux se protéger.

Très franchement, comme on l'a déjà dit, la raison pour laquelle cette partie du projet de loi existe est une certaine réticence ou méfiance à l'idée que des jeunes de moins de 16 ans puissent avoir des relations sexuelles. Il faut cependant faire face à la réalité : premièrement, cela existe et, deuxièmement, considérant la manière dont fonctionne le Code criminel, nous ne parlons pas seulement de rapports sexuels. Nous parlons

are engaging in at that age in experimentation and learning about themselves and their bodies, we would be less fearful of what motivates this bill. That gets back to what Mr. Dias was saying, that we have not talked to enough young people. Yes, there is a process to come before this committee. The problem was with the very inception of this bill: consultations should have taken place with young people before any drafting took place. That is what should have motivated it.

To conclude, I will make reference to the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 12, which says that we are to consult with young people and find out their views, opinions and wishes in every decision we make that affects them. This bill affects young people specifically, and even though there is a perception that we are getting at the adult bad guys, the fact is that it is focused on young people's age and activity. It is called "age of consent." It is not called "adult exploitation of youth." It is about age of consent, which comes from the young person. We need to think about the message that comes with that. We need to talk to young people about what they think the impact of this bill is.

Senator Stratton: These have been interesting presentations. Many of you have talk about youth, and someone talked about what you told your parents when you went out. When I was a kid and I was asked by my parents, "Where did you go?", I said, "Out." When they asked what I did, I said, "Nothing." I was consistent. I think that was a rule that we all had and still have. Kids will do that, no matter what their age.

I want to get at the fundamental principle here. We are not interested in interfering with the sexual activity of kids under the age of 16. Yes, kids are sexually active under that age and over that age. That is normal and healthy. It does not matter whether it is heterosexual or gay, in my view. What does matter is the sexual predator. That is who we are interested in. This bill is intended to attack and go after those individuals who operate both on the Internet and through luring. They do this in Winnipeg through prostitutes on the street as young as 12 and up to 15, 16 and 17 years of age who are lured into prostitution by an older person, a sexual predator, who gets them hooked on drugs. They are then turned out into the community to prostitute to pay for their habit and to pay the predator. That is what this bill identifies and is going after. That is the important issue here that we have to remember. That is fundamentally what this bill does. I do not intend to lecture here, but to go back to the root reason why various aspects of this bill are here.

I appreciate your concerns. However, if you argue against that kind of protection for children, what is the difference between 14 and 16 years of age? They have found that that is indeed the problem. I have granddaughters and grandsons who are hitting that age. Their parents are petrified of what is transpiring over the Internet. The control on the Internet is pretty strict. That is where we are coming from.

plutôt d'un large éventail de comportements sexuels qui, si l'on réfléchissait bien à ce que font les jeunes à cet âge où ils expérimentent et apprennent à se connaître et à connaître leur corps, devraient beaucoup moins nous inquiéter. Cela nous ramène à ce que disait M. Dias, c'est-à-dire que nous n'avons pas assez parlé aux jeunes. Certes, il y a un processus permettant de s'adresser à votre comité mais le problème remonte à l'origine même de ce projet de loi : on aurait dû consulter les jeunes avant de le rédiger. Voilà ce qui aurait dû être la motivation principale.

En conclusion, permettez-moi d'évoquer l'article 12 de la Convention des Nations unies relatives aux droits de l'enfant qui dispose que l'on doit consulter les jeunes et recueillir leur opinion et leurs souhaits sur toute décision les concernant. Ce projet de loi concerne particulièrement les jeunes et, même si l'on croit s'attaquer ainsi aux adultes prédateurs, le fait est qu'il porte sur l'âge et les activités des jeunes. On dit bien que c'est un projet de loi sur « l'âge de consentement » et non pas sur « l'exploitation des jeunes par les adultes ». Or, l'âge de consentement renvoie directement au jeune lui-même. Réfléchissons bien au message que nous envoyons ainsi. Il est indispensable de parler aux jeunes de l'incidence que le projet de loi aura sur eux.

Le sénateur Stratton : Ces exposés étaient très intéressants. Beaucoup d'entre vous avez parlé des jeunes et quelqu'un a parlé de ce qu'il disait à ses parents quand il sortait. Quand j'étais petit et que mes parents me demandaient où j'allais, je leur disais : « Je sors ». Quand ils me demandaient à mon retour ce que j'avais fait, je leur répondais : « Rien ». Le message était cohérent. C'était une règle que nous avions tous, et qui existe encore, j'en suis sûr. Les enfants réagissent tous comme ça, quel que soit leur âge.

Parlons du principe fondamental si vous voulez bien. Notre objectif n'est aucunement de nous ingérer dans l'activité sexuelle des enfants de moins de 16 ans. Oui, nous savons que les enfants sont sexuellement actifs en dessous de cet âge. C'est normal et c'est sain. Et ça n'a rien à voir avec l'hétérosexualité ou l'homosexualité. Ce qui nous intéresse avant tout, c'est le prédateur sexuel. Voilà la personne que nous visons. Ce projet de loi est destiné à ces individus qui leurrent les jeunes par Internet. Ils font la même chose à Winnipeg avec des prostituées de rue dont certaines ont à peine 12 ans, et cela peut aller jusqu'à 15, 16 ou 17 ans, qui sont attirées dans la prostitution par une personne plus âgée, un prédateur sexuel, qui les accroche à la drogue. Elles sont ensuite mises dans la rue pour se prostituer afin de payer leur drogue et de payer leur prédateur. Voilà ce qu'on veut réprimer avec ce projet de loi. Voilà l'objectif fondamental. Je ne veux pas faire de long discours, mais je tenais à rappeler la raison fondamentale pour laquelle ce projet de loi a été formulé.

Je suis sensible à vos préoccupations, mais si vous vous opposez à ce genre de protection pour les enfants, quelle différence y a-t-il entre 14 et 16 ans? Des études ont montré que tel est vraiment le problème. J'ai des petites-filles et des petits-enfants qui arrivent à ces âges. Leurs parents sont pétrifiés par tout ce qu'il y a sur Internet. Le contrôle d'Internet est très strict. Voilà notre motivation.

I appreciate your comments with respect to that. If you disagree with that approach, how do you address it? I understand your concerns. How do you address those concerns?

Ms. Milne: First, the example you provided is illegal now.

Senator Stratton: The law does not work right now. Professor Langevin said yesterday that existing laws are not working, so we have to do something more.

Ms. Milne: That goes back to education and law enforcement. It is not about the fact that the law as it now exists does not work. We have laws about consent and exploitation, and they need to be applied. We do not need to make more draconian laws that take away from the nuances and target youth to make the existing laws work better. You are using the law incorrectly. What you have described is already illegal.

I think also the parent who is afraid about the 14- and 15-year-old girl being lured away is equally afraid about the 16- and 17-year-old girl. This bill does not deal with that at all. It is really about a fear more generally of young people being exploited. That goes back to the exploitation provisions that now exist and which in our brief we say were very good changes to the law, to open up the concept of exploitation and to be more accurate about the kinds of relationships that are not just necessarily in neat categories but relate more to the dependency that young people can have.

I do not think there is any difference, and when you get into arbitrary age cut-offs, as a parent, I would be just as concerned about my 16-year-old going off with an older person in an exploitive relationship as my 15-year-old. This is about not being comfortable with sexual behaviour of young people.

Senator Stratton: In my view, that response does not address how you get after the predator. That is what we are talking about here. Your answer did not address that, in my view. How do you go after that predator?

The Chair: As you know, we have a growing list of questioners. Did you want to respond?

Mr. Dodds: To address the senator's question, the way to get at the predator is to make sex illegal. If you make all sex illegal, then you can prosecute anyone and everyone who does anything that is sexually immoral or bad. Unfortunately, that is not an option. We live in a society that is steeped in sexuality. Human beings are sexual creatures. It is how we procreate. For many people, it is how they express love for each other.

You can come up with any age as an arbitrary cut-off for when people should or should not engage in sexual conduct. There will be predators everywhere, no matter how old they are.

J'ai pris bonne note de vos arguments à ce sujet, mais si vous contestez cette démarche, que proposez-vous d'autre? Comment réagissez-vous à ces préoccupations?

Mme Milne : Tout d'abord, l'exemple que vous avez donné est déjà illégal.

Le sénateur Stratton : Mais la loi actuelle ne marche pas. Hier, le professeur Langevin nous disait que les lois actuelles ne marchent pas et qu'il faut faire plus.

Mme Milne : Cela nous ramène à l'éducation et l'application de la loi. Le problème n'est pas que la loi actuelle ne fonctionne pas. Nous avons des lois sur le consentement et l'exploitation mais il faut les appliquer. Il n'est pas nécessaire d'adopter des lois plus draconiennes pour abolir les nuances et cibler les jeunes si l'on veut que les lois actuelles soient plus efficaces. Vous utilisez le droit de manière incorrecte. Ce que vous avez décrit est déjà illégal.

Je pense aussi que le parent qui craint que sa fille de 14 ou 15 ans soit leurrée par Internet le craint tout autant pour sa fille de 16 ou 17 ans. Ce projet de loi ne porte absolument pas là-dessus. Il s'agit en réalité d'une crainte plus générale que les jeunes soient exploités. Cela ramène aux dispositions sur l'exploitation qui existent déjà et qui, comme nous le disons dans notre mémoire, constituaient de très bonnes modifications législatives, pour ouvrir le concept d'exploitation et être plus exact au sujet de types de relations qu'on ne peut pas nécessairement classer dans des catégories simples mais qui sont plus reliées à la dépendance dans laquelle peuvent se trouver les jeunes.

Je pense qu'il n'y a aucune différence et, si vous fixez des limites d'âge arbitraires, en tant que parent je craindrais tout autant que ma fille de 16 ans parte avec une personne plus âgée dans une relation d'exploitation que ma fille de 15 ans. La question de fond, c'est qu'on n'accepte pas le comportement sexuel des jeunes.

Le sénateur Stratton : À mon avis, cette réponse ne nous dit pas comment nous attaquer au prédateur. Or, c'est de ça qu'on parle ici. Vous n'avez rien dit à ce sujet dans votre réponse. Comment s'attaque-t-on au prédateur?

La présidente : Comme vous le savez, beaucoup de sénateurs souhaitent interroger les témoins. Voulez-vous répondre?

M. Dodds : Pour répondre à cette question, la manière de s'attaquer au prédateur consiste à rendre le sexe illégal. Si vous rendez le sexe illégal, vous pourrez poursuivre quiconque fait quoi que ce soit de mal ou d'immoral sur le plan sexuel. Hélas, ce n'est pas envisageable. Nous vivons dans une société qui baigne dans la sexualité. L'être humain est un être sexuel. C'est de cette manière que nous nous reproduisons. Pour bien des gens, c'est de cette manière que s'exprime l'amour.

Vous pouvez bien fixer une limite d'âge arbitraire en dessous de laquelle les relations sexuelles seront interdites, mais il y aura toujours des prédateurs partout, de n'importe quel âge.

Mr. Dias: Senator Stratton, that is an excellent question. The reality is that youth are being exploited, and I know them. I have been to Vancouver, Edmonton, Calgary and Winnipeg. We have met with them and we have asked them, "What will help you?"

None of the committees has asked that. When they were drafting this legislation, the drafters did not ask that question of the people who are being sexually exploited. The first step to address the problem is to ask these people, "Who will help you and prevent you from being exploited?" That is the elephant in the room. That is the problem that has not been addressed.

Other ways to address this problem that have been empirically demonstrated are education and supporting law enforcement. In Ottawa, if you get raped and you are a woman, the chance of your reporting that rape is 1 per cent. The chance of your actually passing that rape onto a Crown attorney is another 1 per cent, and the chance of that rape actually being convicted is another 1 per cent. If you are raped in Ottawa, the chances of it actually carrying through the process are 0.0001 per cent. That is not because we do not have laws against rape in Canada, but rather because the system and the society around it do not foster us to address the problem. What have seemingly addressed the problem are education, for some reason, and revivals in the legislation. It was not very long ago that if a woman was dressed inappropriately, someone could rape her and legitimize that rape by saying, "She was dressed inappropriately and, therefore, I raped her." The same argument is still made today. In some cases, because of it, the perpetrators get away with it. That is very scary.

I agree with you. There is a serious problem in Canada when it comes to that situation. However, the problem is that we are not working with these people to find a solution and we are not supporting the solutions that have proven to work.

Senator Merchant: I wish to thank our witnesses for appearing before us and enunciating very clearly the concerns that you have on behalf of young people.

For our information, I will refer to an October 2005 Department of Justice statement, which says basically what you have been saying, namely that educating youth to make informed choices that are right for them is better addressed through parental guidance and sexual health education than by using the Criminal Code to criminalize youth for engaging in such activity.

Have we not been following this? I think what you are saying is that we are not following our own statements as a government. Do you consider this new bill to be a progressive step or a regressive one, and why?

You are saying the reality is on the ground. Do you think that laws should follow trends? If we make laws that are regressive and are not obeyed, is there any worth to such a law? That is, if it will drive activity underground and endanger people's health or young people's health, how do you feel about that kind of law?

M. Dias : Vous avez posé une excellente question, sénateur Stratton. La réalité est que les jeunes sont exploités, et j'en connais. Je suis allé à Vancouver, à Edmonton, à Calgary et à Winnipeg. Nous en avons rencontré et nous leur avons demandé ce qui pourrait les aider.

Aucun des comités ne leur a posé cette question. Quand on a commencé à rédiger ce projet de loi, on n'a pas posé cette question à ceux qui étaient exploités sexuellement. La première chose à faire serait pourtant de leur demander directement : « Qui pourrait vous aider et empêcher votre exploitation? » C'est ça la question fondamentale mais c'est celle qui n'a pas été posée.

D'autres solutions dont l'efficacité a été prouvée de manière empirique sont l'éducation et l'application rigoureuse des lois. À Ottawa, si une femme se fait violer, il y a seulement 1 p. 100 de chances qu'elle dépose une plainte. Ensuite, il y a seulement 1 p. 100 de chances que cette plainte soit confiée à un procureur de la Couronne et encore seulement 1 p. 100 de chances que le coupable soit condamné. Autrement dit, une femme qui se fait violer à Ottawa n'a que 0,0001 p. 100 de chances d'obtenir réparation. Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de loi contre le viol au Canada, mais plutôt parce que le système et la société ne nous poussent pas à nous attaquer au problème. Ce qui semble être efficace, c'est l'éducation, apparemment, et l'application stricte des lois. Il y a encore peu de temps, si une femme était habillée de manière inappropriée, quelqu'un pouvait la violer et se justifier en disant : « Elle était habillée de manière inappropriée et je l'ai donc violée ». On entend encore cet argument aujourd'hui et il arrive même que certains violeurs réussissent à s'en sortir avec ça. Ça fait très peur.

Je suis d'accord avec vous. On a un sérieux problème au Canada dans ce domaine. Toutefois, le problème vient du fait que nous ne travaillons pas avec ces personnes pour trouver une solution et que nous n'appuyons pas les solutions qui ont fait leurs preuves.

Le sénateur Merchant : Je tiens à remercier nos témoins qui ont exposé très clairement leurs préoccupations au nom des jeunes.

Pour votre information, j'attire votre attention sur une déclaration d'octobre 2005 du ministère de la Justice disant foncièrement la même chose que vous, c'est-à-dire qu'il est préférable d'apprendre aux jeunes à faire de bons choix au moyen de conseils parentaux et d'éducation sur la santé sexuelle qu'en utilisant le Code criminel pour criminaliser les jeunes qui ont de telles activités.

Est-ce que nous n'en avons pas tenu compte? J'ai l'impression que vous nous dites que nous ne mettons pas nos paroles en pratique, comme gouvernement. Pensez-vous que ce projet de loi est progressiste ou régressif, et pourquoi?

Vous parlez de la réalité sur le terrain. Pensez-vous que les lois devraient suivre les tendances? Si nous adoptons des lois régressives et qu'elles ne sont pas respectées, à quoi cela sert-il? Autrement dit, si cela doit pousser cette activité dans la clandestinité et mettre la santé des jeunes en danger, comment réagissez-vous à ce genre de loi?

Mr. Hudler: In reference to the education part, yes, what you read was very important. Education is more important. I think that this bill, as it is drafted, evades education. It is saying that sexual predation is against the law anyway, so we do not have to teach youth how to protect themselves or give youth the agency to protect themselves even against the predators, as the other senator suggested.

I will just address that part of it at this point.

Mr. Dias: I totally agree with everything you said. Additionally, we need creative solutions. We need intergovernmental, inter-committee solutions that address this problem. We need the federal government. If you are going to create a law, you need to work with the ministries of education to implement that law. We need more creative solutions to address the issue. We have been repeating over and over again that we need consultation from youth who can be exploited and from youth who are in risk of being exploited and from youth who are considered to be bystanders who will never get exploited and are privileged and lucky enough to never experience that.

At the University of Ottawa, 25 per cent of women are sexually assaulted. Can you imagine that statistic? At the University of Ottawa, at the university level, educated people are being exploited by their peers, by their TAs and by professors and upper administration. How is that happening in Canada? This law will do nothing to help those people at all.

We want to remind you that you have an opportunity now with the debate on the table to fix this law and change it and make it bigger. The way to do that is to consult people who have lived through it and people who are experts on it. Find creative solutions. Work both intergovernmentally and broadly, too. This will not be solved by passing one piece of legislation. Look at existing legislation. Work with Crown Attorneys and police officers and ask them, "Why is it that when you see a 14-year-old prostitute on the streets of Ottawa, or anywhere in Canada, you cannot go and pick them up and put them in a shelter and get them help?"

We work with prostitutes and street people. One of our board advisors is on the street and she works the street. We asked her, "Why do you not go to the shelter?" She replied, "Because I get raped by the people who work in the shelter." Can you imagine that?

The system and the process that we work in is so dangerous, I do not feel safe in the shelter system. That is what we must fix.

Senator Di Nino: Welcome to you all. I have a quick comment to Mr. Dodds. If you were nervous, I would like to see you when you are not nervous. That is sort of a little praise. I think you did a great job. I think you all did a great job in your own ways.

M. Hudler : En ce qui concerne l'éducation, ce que vous avez lu était très important. C'est l'éducation qui est la plus importante. Je crois que ce projet de loi, sous sa forme actuelle, laisse l'éducation de côté. Il laisse entendre que, puisque le comportement sexuel prédateur est illégal, on n'a pas besoin d'apprendre aux jeunes à se protéger ou de leur donner les moyens de se protéger, même contre les prédateurs, comme l'a dit un sénateur.

C'est tout ce que je veux dire à ce sujet pour le moment.

M. Dias : J'approuve totalement tout ce que vous avez dit. En outre, il nous faut des solutions créatives. Il faut des solutions intergouvernementales pour s'attaquer à ce problème. Nous avons besoin du gouvernement fédéral. Si vous adoptez une loi, il vous faut travailler avec les ministères de l'Éducation pour en assurer la mise en œuvre. Il nous faut des solutions plus créatives pour résoudre le problème. Nous ne cessons de répéter que vous devez consulter les jeunes qui risquent d'être exploités tout autant que ceux qui sont des spectateurs en la matière parce qu'ils ne seront jamais exploités et qu'ils sont assez privilégiés et chanceux pour ne jamais connaître ça.

À l'Université d'Ottawa, 25 p. 100 des femmes subissent des agressions sexuelles. Réalisez ce que veut dire cette statistique. À l'Université d'Ottawa, au niveau universitaire, des jeunes filles éduquées sont exploitées par leurs pairs, par leurs assistants d'enseignement, par des professeurs, par des administrateurs. Comment cela se peut-il au Canada? Ce projet de loi ne fera rien pour les aider.

Nous voulons vous rappeler que vous avez maintenant l'occasion, avec ce débat, d'améliorer ce projet de loi et de le changer pour qu'il soit plus efficace. Pour ce faire, il vous appartient de consulter les gens qui ont vécu ce genre de situation et ceux qui sont des experts en la matière. Il vous faut trouver des solutions créatives. Il faut que toutes les entités gouvernementales collaborent. On ne règlera pas le problème seulement en adoptant un projet de loi. Examinez la législation existante. Collaborez avec les procureurs de la Couronne et les services de police et demandez-leur : « Comment se fait-il que, quand vous voyez une prostituée de 14 ans dans la rue à Ottawa, où n'importe où au Canada, vous ne pouvez pas aller la chercher pour la mettre à l'abri et lui donner de l'aide? »

Nous travaillons avec des prostituées et des sans-abri. L'une des membres de notre conseil d'administration travaille directement dans la rue. Nous lui avons demandé : « Pourquoi ne vas-tu pas au refuge? » Elle a répondu : « Parce que je serais violée par les gens qui y travaillent ». Pouvez-vous imaginer ça?

Le système et le processus avec lesquels nous travaillons sont tellement dangereux que je ne me sens pas en sécurité dans un refuge. C'est ça qu'il faut changer.

Le sénateur Di Nino : Je vous souhaite la bienvenue à tous. Je voudrais adresser une brève remarque à M. Dodds. Si vous étiez nerveux, j'aimerais vous voir quand vous ne l'êtes pas. Je pense que vous avez été excellent. Je pense que vous avez tous fait un excellent travail, chacun à votre manière.

Let me first say that I am coming at this as a resident of the city of Toronto. Maybe that sort of clouds my position a little, but I am mainly looking at the statistics presented by the Canadian Centre for Justice Statistics, a very respected organization, which has said that since 2003 sexual offences, other than exploitative offences — and we are talking about sexual offences that this particular piece of legislation is supposed to be dealing with — have increased some 6 per cent. The statistic that is rather disturbing to me is that girls aged 12 to 14 are the most vulnerable group for these offences. Let me add that the survey was done only with kids under the age of 14. I do not know whether it was just girls. Furthermore, we do not know about the 15-year-olds as well as the 16-year-olds, because the survey was not done for that age group. They are talking about girls under the ages of 12 to 14, who are the most vulnerable for these offences. The most startling of statistics is that only 8 per cent of these crimes are reported. Multiply the numbers, and this is not just a small problem.

Therefore, my first question really goes to Mr. Dias. Your presentation was actually pretty good. You made some good points. However, when I read your brief that was prepared for us, there are three issues that I think take away from your presentation and, frankly, make me ask whether you really understand what this legislation is all about.

On page 1, in the last paragraph, you talk about criminalizing sex by youth under the age of 16. This bill is not about criminalizing sex by youth under the age of 16; rather, it is about criminalizing those adults who are taking advantage of our children. On page 2, in the second paragraph, you also mention making it illegal for schools and sexual support services to provide safer-sex education. Nothing in this bill does that. Finally, on the third page, in the top paragraph, you talk about holding youth criminally responsible for crimes. Again, this bill absolutely does not do that.

Mr. Dias: We are talking about youth understanding the bill, and numerous youth were consulted in creating this bill. Youth feel that with this legislation we are criminalizing sex, making sex illegal, making consensual sex illegal, even if it is between someone who is 15 and someone who is 19. That is your first point.

Regarding making it illegal for schools and sexual support services to provide safer-sex education and resources, this bill will make it much harder for resources to get in there; and resources and organizations already have a hard enough time. I think the language used is a bit inflammatory, but at the same time it gets the point across.

Senator Di Nino: It is wrong.

Mr. Dias: It is to prove the point that if this bill passes, it will make it very difficult, and it is already difficult.

There is a principal at a high school in Ottawa who refuses to have any safer-sex education in her school, and she is a public high school principal. No safer sex, no condoms, no education, no talks about abstinence — nothing. You cannot even mention the word “safer sex” in her school.

Permettez-moi de dire tout d’abord que j’habite à Toronto. Cela me rend peut-être moins objectif que d’autres mais je me fonde essentiellement sur les statistiques présentées par le Centre canadien de la statistique judiciaire, organisme extrêmement réputé qui nous dit que, depuis 2003, les infractions sexuelles, autres que les cas d’exploitation — je parle des infractions sexuelles que ce projet de loi est censé sanctionner — ont augmenté de 6 p. 100. L’information qui me trouble le plus est que ce sont les filles de 12 à 14 ans qui sont le groupe le plus vulnérable. J’ajoute que l’enquête a été faite uniquement auprès d’enfants de moins de 14 ans. Je ne sais pas s’il n’y avait que des filles. En outre, nous ne savons pas ce qu’il en est des enfants de 15 et de 16 ans, car on n’a pas fait d’enquête à leur sujet. L’enquête portait sur des filles de 12 à 14 ans, qui constituent le groupe le plus vulnérable à ces infractions. La statistique la plus étonnante est que seulement 8 p. 100 de ces crimes sont déclarés. Multipliez les chiffres et vous voyez que le problème est loin d’être mince.

J’adresse donc ma première question à M. Dias. Votre exposé était excellent, vous avez fait de très bonnes remarques. Toutefois, quand je lis votre mémoire, j’y vois trois éléments qui, à mon avis, atténuent sensiblement la portée de ce que vous avez dit et qui, je serai franc, m’amènent à me demander si vous comprenez bien ce projet de loi.

En première page, vous parlez de criminalisation du sexe pour les jeunes de moins de 16 ans. Ce projet de loi ne criminalise en rien les activités sexuelles des moins de 16 ans. Il criminalise les adultes qui exploitent nos enfants. En deuxième page, vous dites qu’il rendra illégale la prestation de conseils sur la sécurité des rapports sexuels par les écoles et par les services de soutien. Rien dans ce projet de loi ne permet de dire cela. Finalement, à la troisième page, vous dites que les jeunes seront tenus pénalement responsables des crimes. Encore une fois, il n’y a rien dans le projet de loi qui justifie une telle affirmation.

M. Dias : Nous parlons de la compréhension du projet de loi par les jeunes, et de nombreux jeunes ont été consultés pour l’élaborer. Les jeunes estiment que ce projet de loi criminalise le sexe, rend le sexe illégal, même s’il s’agit d’une relation entre un jeune de 15 ans et un autre de 19 ans. Cela répond à votre première remarque.

Pour ce qui est de rendre illégale la prestation d’informations sur la sécurité des rapports sexuels par les écoles et les services de soutien, ce projet de loi rendra beaucoup plus difficile l’accès de ces ressources aux établissements scolaires, et il est déjà loin d’être facile. Je pense que la terminologie employée est un peu inflammatoire mais, cela dit, elle exprime clairement le message.

Le sénateur Di Nino : C’est faux.

M. Dias : J’affirme simplement que, si le projet de loi est adopté, ce sera très difficile, alors que c’est déjà très difficile.

Il y a dans une école secondaire d’Ottawa une directrice qui refuse qu’on donne dans ses locaux des cours sur la sécurité des rapports sexuels. Je parle ici d’une directrice d’école. Pas de sécurité des rapports sexuels, pas de préservatifs, pas d’éducation, pas d’explications sur l’abstinence — rien. C’est à peine si on peut prononcer le mot sexe dans son école.

Senator Di Nino: All I am saying is that I think your language is incorrect in all three cases and it takes away from your presentation, which on balance I thought had some merit.

I have one brief question for Mr. Hudler. Do you believe that we should have an age of consent at all? Do you think that we should eliminate age of consent completely and let 8-, 9- and 12-year-olds make decisions on whether or not they should have sex?

Mr. Hudler: No. I tried to address that by saying that up until the age of 12, it has been seen that children have not developed cognitively to that point.

Senator Di Nino: Do you think that we should not increase the age of consent but instead reduce it to 12 years of age?

Mr. Hudler: I cannot really answer that. I think 14 is probably a good age because it is around the age of puberty, around the age when children's thinking does come to the point where it is equal with their physical development.

I think it is a good question. We know that there is sexuality in children even younger. That needs to be studied more than it is. There is a lot of concern about even discussing it, because it is frightening to people. We are quite satisfied with the age of 14, but there is a lot to be learned about the question.

Maybe there should be a test. In many societies, when children become adults, they go through some kind of ritual. Is there some other way of deciding when they are ready? I do not know. It just seems to be our problem, the fact that we have to have a particular age.

Senator Cowan: Ms. Milne, as I read section 153 of the Criminal Code now, there would be a protection there if you had a marriage between a 25-year-old and a 15-year-old, as an example. However, the marriage exception which is contained in Bill C-2, as I understand it, might remove that protection. Is that your understanding?

Ms. Milne: My understanding is that the marriage protection is sort of a grandfather clause, so that if the bill changes, then those who are currently in a marriage relationship will not all of a sudden become illegal.

Senator Cowan: You do not see that there is less protection if Bill C-2 amendments were passed?

Ms. Milne: I do not think so, no.

The Chair: I stand to be corrected, but I think that in the original version of the bill that you may have examined, it was a transitional provision for marriage. It no longer is. Marriage is okay.

Senator Cowan: Then marriage is a blanket exemption now.

The Chair: Yes.

Le sénateur Di Nino : Tout ce que je dis, c'est que vous faites erreur dans ces trois cas, ce qui atténue la valeur de votre exposé qui, dans l'ensemble, me semblait avoir un certain mérite.

Je voudrais poser une brève question à M. Hudler. Croyez-vous qu'il devrait y avoir un âge de consentement? Pensez-vous qu'il faudrait éliminer complètement l'âge de consentement et laisser des enfants de huit, neuf, 12 ans décider tout seuls s'ils veulent avoir des relations sexuelles?

M. Hudler : Non. J'ai tenté d'aborder cette question en disant qu'il était démontré que, jusqu'à 12 ans, les enfants ne sont pas complètement épanouis sur le plan cognitif.

Le sénateur Di Nino : Pensez-vous que nous ne devrions pas relever l'âge de consentement mais plutôt l'abaisser à 12 ans?

M. Hudler : Je ne saurais vous répondre. Je crois que 14 ans est probablement le bon âge, car c'est à peu près l'âge de la puberté, l'âge auquel la pensée de l'enfant arrive au point où elle est égale à son développement physique.

Vous posez une bonne question. Nous savons qu'il y a de la sexualité chez les enfants encore plus jeunes. Il faudrait étudier cela de plus près. Le simple fait d'en parler suscite des préoccupations chez certaines personnes. L'âge de 14 ans nous convient parfaitement, mais on a encore beaucoup à apprendre sur cette question.

Il devrait peut-être y avoir un test. Dans beaucoup de sociétés, l'enfant doit subir une sorte de rituel pour devenir adulte. Il y aurait peut-être un autre moyen de décider s'ils sont prêts. Je ne sais pas. Il semble que ce soit un problème seulement chez nous, le fait que nous ayons un âge particulier.

Le sénateur Cowan : Madame Milne, l'article 153 du Code criminel assure déjà une protection en cas de mariage entre une personne de 25 ans et une autre de 15 ans, par exemple. Toutefois, si je ne me trompe, l'exception relative au mariage prévue dans le projet de loi C-2 éliminerait cette protection. Est-ce que je me trompe?

Mme Milne : Je crois comprendre que la protection du mariage est une sorte de clauses de protection des droits acquis, c'est-à-dire que, si le projet de loi apporte un changement, les mariages actuels ne deviendront pas d'un seul coup illégaux.

Le sénateur Cowan : Vous ne pensez pas qu'il y aura moins de protection si le projet de loi est adopté?

Mme Milne : Non, je ne crois pas.

La présidente : Vous me corrigerez si je me trompe mais je pense qu'il y avait dans le texte d'origine que vous avez examiné une disposition de transition pour le mariage. Ce n'est plus le cas. Il n'y a pas de problème pour le mariage.

Le sénateur Cowan : Il y a donc une exception générale pour le mariage, maintenant?

La présidente : Oui.

Senator Cowan: In that case, there would be less protection, because section 153, as I read it now, does not have an exception in the case of the exploiter being married to the “exploitee.” In this bill, absent the transitional provision, marriage would be a defence.

The Chair: Yes.

Ms. Milne: That is a pretty narrow group of people, and not an issue we are particularly concerned about. There are some cultures where that might be of concern, and certainly there are some communities in Canada where that might be of concern. I am thinking most particularly of Bountiful in British Columbia. That is worth looking at and thinking about in terms of the impact of this bill.

If you look at that situation from a children’s rights perspective as opposed to a marriage rights perspective — which is how it has been looked at — it is troubling.

Mr. Dodds: If I am not mistaken, the marriage exception was put in as one of the Justice Committee recommendations the last time around.

In Nunavut, it is legal for a 14-year-old, with parental consent, to marry somebody who is an arbitrary number of years older than they are. Just as a side point, it is interesting that just because somebody is married and just because parental consent is involved does not mean that there is not exploitation happening.

The Chair: Indeed, and this does not even address the question of common-law unions, which have raised some questions.

Senator Andreychuk: I am mindful of the time. I think anyone who wants to talk about involving young people and children in legislation that affects them has only to read the Senate report *Children: The Silenced Citizens*. It is all there.

As a Senate, we appeal to this government, as we did the previous governments, to take more seriously the rights of children. Bill C-2 is not the exception; it seems to be the rule of how governments have handled children’s input.

I am pleased you are here. I have also heard from young people and contacted young people. Interestingly, they have emailed. They have used the modern tools to get at us rather than the traditional tools, which is coming before a committee. I think, Mr. Dodds, you pointed out that it is difficult getting here, but these are the traditional methods of how we get involved. Young people seem to be using the new methods to get to us, and we do hear from some of them.

I have a question for Ms. Milne. We tried to get at what was really criminal behaviour — the luring, the duress, all of those things — and we tried to trap that under previous legislation. As we did with rape and abuse of women, et cetera, we must have education. We must work with communities, the school system, parents and social services, and we must do work on health issues.

Le sénateur Cowan : Dans ce cas, il y aura moins de protection, car l’article 153, si je comprends bien, ne prévoit pas d’exception au cas où le prédateur épouserait sa proie. Avec ce projet de loi, s’il y a plus de disposition de transition, le mariage sera une défense.

La présidente : Oui.

Mme Milne : Ça ne représente pas beaucoup de gens et ce n’est pas un problème particulièrement préoccupant à l’heure actuelle. Ça pourrait être plus grave dans certaines cultures, et il y a certainement des collectivités au Canada où cela pourrait causer des préoccupations. Je songe en particulier à Bountiful en Colombie-Britannique. Il vaudrait la peine d’en tenir compte et de réfléchir à l’incidence du projet de loi dans ce contexte.

Si vous examinez la situation du point de vue des droits des enfants plutôt que des droits du mariage — ce qui a été le point de vue retenu jusqu’à maintenant — c’est troublant.

M. Dodds : Si je ne me trompe, l’exception relative au mariage a été ajoutée sur recommandation du comité de la justice, la dernière fois.

Au Nunavut, il est légal pour un jeune de 14 ans, avec le consentement de ses parents, d’épouser une personne plus âgée, même s’il y a de nombreuses années de différence d’âge. J’ajoute en passant que ce n’est pas parce que quelqu’un est marié et que les parents ont donné leur consentement qu’il ne peut pas y avoir d’exploitation.

La présidente : En effet, et nous n’avons pas encore abordé la question des unions de fait, qui a suscité certaines préoccupations.

Le sénateur Andreychuk : Je serai brève. Je pense que quiconque souhaite faire participer les enfants à l’élaboration des textes de loi les concernant n’a qu’à lire le rapport du Sénat intitulé *Les enfants : des citoyens sans voix*. Tout y est.

Le Sénat implore le gouvernement actuel comme il a imploré les prédécesseurs de prendre au sérieux les droits des enfants. Le projet de loi C-2 ne fait pas exception. Il semble que ce soit la règle quand le gouvernement s’occupe de questions concernant les enfants.

Je suis heureuse de vous voir ici. J’ai aussi entendu des jeunes et pris contact avec des jeunes. Chose intéressante, ils m’ont envoyé des courriels. Ils ont utilisé une méthode moderne plutôt que la méthode traditionnelle consistant à venir devant un comité. Je crois vous avoir entendu dire, monsieur Dodds, que c’était difficile de venir ici mais c’est parce que vous avez employé la méthode traditionnelle. Les jeunes semblent préférer les nouvelles méthodes pour s’adresser à nous et je peux vous assurer qu’ils le font.

J’ai une question à poser à Mme Milne. Nous avons essayé de cerner ce qui est vraiment criminel — le leurre, la coercition, et cetera. — et nous avons tenté de nous y attaquer dans le texte précédent. Comme nous l’avons dit pour le viol, l’exploitation des femmes, et cetera, l’éducation est indispensable. Il faut travailler avec les communautés, les écoles, les parents et les services sociaux, et il faut s’occuper des questions de santé.

There are many issues to tackle at once. Criminal law is one prong of the strategy to protect young people. We must say, through our criminal law, that adults cannot take advantage of young people for their own benefit. If we have to bring young people into court to prove that they consented to the relationship, we will get into many issues. What is informed consent? Whether a relationship involves a prostitute and a pimp, a wife who has to testify against her husband, or a young person who has to testify about an older person he or she is having a relationship with, it is very difficult to identify informed consent.

Although we will see whether this is accomplished, the intent of this bill is to send a signal through the criminal law that we collectively will not except the undue influence that an adult has over a young person, and that when adults approach a young person in any sexual way they had better be very mindful that they are not in an equal relationship. To determine whether it is a beneficial relationship for the young person is very difficult. What I thought was beneficial to me at the age of 14 was certainly different from what I thought was beneficial at 16, and is certainly different from my perspective today.

Age limits are arbitrary. We set the limit at 14. Other countries have set it at 12 and 13. However, New Zealand, Australia and the U.K. have set it at 16. We are moving the yardstick from 16 to 14 to move away from having to establish informed consent. Setting the limit at 19 was a judgment call by the minister after consultations and by the House of Commons after discussions there. We will have to make the judgment here on whether we think it is right.

Do you not agree that we are trying to signal to adults that being persuasive with young people is exercising an unfair advantage? If persuasiveness is just charm, that is okay, but undue influence is not acceptable, because adults do stand in a different position than children. If that were not true and we were all equal in everything from birth, why would we have age of majority at all?

Ms. Milne: I think that is partly why Justice for Children and Youth has taken a middle road with this and talked about a presumption as opposed to simply saying not to use the age exemption. We acknowledge that using age is a proxy for exploitation, getting at exactly what you are saying.

My difficulty is that we are saying that we have failed young people because we have not empowered them through information. We have particularly failed young women at a time when feminism seems to be old fashioned. We had better revive it. Statistics show that it is mainly young women who are being exploited, and they are not being exploited only by people more than five years older than them. They are being exploited or coerced into behaviours by young boys they are going to school with because there is a culture in which they are not being empowered to say no and mean it. They are not

Il y a beaucoup de problèmes à traiter en même temps. Le droit pénal n'est qu'un des outils de la panoplie d'intervention globale pour protéger les jeunes. Par le droit pénal, nous voulons dire aux adultes qu'ils n'ont pas le droit d'exploiter les enfants pour leur propre avantage. Si l'on doit amener des jeunes devant les tribunaux pour prouver qu'ils ont consenti à la relation, ça soulèvera toutes sortes de questions. Qu'est-ce que le consentement éclairé? Que la relation concerne une prostituée et un souteneur, une épouse devant témoigner contre son mari, ou une jeune fille devant témoigner contre un homme plus âgé avec qui elle a une relation, il sera toujours très difficile d'identifier clairement le consentement éclairé.

Nous verrons bien si nous y arrivons, mais le but du projet de loi est d'envoyer le signal, par le truchement du droit pénal, que notre société n'accepte pas qu'un adulte exerce une influence indue sur un jeune et que tout adulte qui aborde une jeune personne d'une manière le moins bien qualifiée a intérêt à s'assurer que ce n'est pas dans une relation inégale. Il sera très difficile de déterminer si la relation est bénéfique pour la jeune personne. Ce que je croyais être bénéfique pour moi à l'âge de 14 ans était certainement très différent de ce que j'en pensais à 16 ans, sans parler d'aujourd'hui.

Les limites d'âge sont arbitraires. Nous fixons la limite à 14 ans. Dans d'autres pays, c'est 12 ou 13 ans. En Nouvelle-Zélande, en Australie et au Royaume-Uni, c'est 16 ans. Nous déplaçons la limite de 16 à 14 ans pour éviter d'avoir à prouver le consentement éclairé. Quand on avait fixé la limite à 19 ans, c'était parce que le ministre avait tiré ses conclusions après des consultations et un débat en Chambre. Nous aussi allons devoir tirer nos conclusions sur ce que nous pensons être juste.

Ne croyez-vous pas que nous essayons d'envoyer aux adultes le signal que faire preuve de persuasion à l'égard d'un jeune revient à profiter d'un avantage injuste? Si la persuasion se limite au charme, ça va, mais une influence indue serait inacceptable, car les adultes se trouvent dans une situation différente que les jeunes. Si ce n'était pas vrai et que nous étions tous égaux sur tous les plans à la naissance, pourquoi devrions-nous avoir un âge de la majorité?

Mme Milne : Je crois que c'est en partie pour cette raison que Justice for Children and Youth a adopté une position intermédiaire en parlant de présomption plutôt qu'en repoussant totalement la notion d'exemption fondée sur l'âge. Nous convenons qu'utiliser l'âge est un succédané de l'exploitation, pour répondre exactement à ce que vous dites.

Mon problème est que nous disons que nous avons échoué à l'égard des jeunes parce que nous ne leur avons pas donné le pouvoir de se défendre en les informant. Nous avons en particulier échoué à l'égard des jeunes filles à une époque où le féminisme semble dépassé. On ferait bien de le raviver. Les statistiques montrent que ce sont essentiellement des jeunes filles qui sont exploitées et qu'elles ne sont pas exploitées par des personnes ayant plus de cinq ans de différence d'âge. Elles sont exploitées ou sont forcées d'avoir un certain comportement par de jeunes garçons avec qui elles vont à l'école, car il y a une culture

being told that they have power to say no to these kinds of behaviours, so they are reporting unwanted sexual activity at quite a high rate in the most recent studies.

By this bill we are saying that we have failed. We have failed to educate, because we do not like to talk about this stuff. We have pulled back on funding of women's organizations, and through that we are saying that we do not care about young women. Rather, we will do it through the criminal law, which we all know is a very blunt instrument. It will catch situations that do not fit into the concerns we all have. That is why we have suggested a presumption rather than an arbitrary cut-off, giving some credence to the fact that there are relationships that, although we may be uncomfortable with them, are not exploitive.

Senator Andreychuk: I do not think education alone works, or the other suggestions you have made. I believe that criminal law is an acceptable tool, particularly when the sexual activity of young people is not what we are addressing. We are addressing the fact that older people are taking advantage of children.

I agree with you. The age of 19 is arbitrary; we could have set it at 21. However, there comes a point when an adult should not take advantage of a youth.

One arm for enforcing this is the federal criminal law. We must recognize that there is much provincial responsibility for education and social services, et cetera. I am not sure I would say that we failed. We have a struggle, and it is to change attitudes and opinions and to give more resources.

Ms. Milne: When the changes came through in 2005 to expand the concept of exploitation and positions of trust, we did not do a very good job of educating people about what that meant. Therefore we are here now, in 2008, trying to cure what that was supposed to cure, but we never did anything to ensure that people were educated about the changes to the law then, and we have not seen the kind of prosecutions that we probably should have seen.

Essentially, we are going back at it again. We changed the law then but did not really do anything as a result of the change in the law. It was written on the books, and now we are going to write something else on the books.

Education is a very important part. Some comfort seems to be taken simply from arriving at a new age. We have heard people say that it will not make much of a difference if people do not know and understand the law. Young people will behave the way they do. They may not even understand the law as it is now. They are clearly engaging in behaviour that would be illegal, in that young women are being forced into situations they do not want to be in, and they are victims of crime that they

dans laquelle elles n'ont pas le pouvoir de dire non et de s'y tenir. Personne ne leur a dit qu'elles ont le pouvoir de dire non à ce genre de comportement et c'est pour cette raison que le taux de plaintes pour activités sexuelles non désirées est assez élevé dans les études les plus récentes.

Par ce projet de loi, nous disons en fait que nous avons échoué. Nous n'avons pas réussi à les éduquer parce que nous n'aimons pas parler de ces choses-là. Nous avons fait marche arrière en ce qui concerne le financement des organisations de femmes, ce qui a donné le message que nous ne nous intéressons pas au sort des jeunes femmes. Au lieu de ça, nous faisons appel au droit pénal qui, comme nous le savons tous, est un instrument particulièrement grossier. On criminalisera des situations qui ne correspondent pas du tout à ce qui nous préoccupe et c'est pourquoi nous recommandons une présomption plutôt qu'une limite arbitraire, ce qui permettrait de reconnaître qu'il y a des relations qui ne sont pas fondées sur l'exploitation, même si elles ne nous conviennent pas particulièrement.

Le sénateur Andreychuk : Je ne pense pas que l'éducation soit suffisante, ni les autres suggestions que vous avez faites. Je pense que le droit pénal est un outil acceptable, surtout quand l'activité sexuelle des jeunes n'est pas ce à quoi nous voulons nous attaquer. Nous voulons nous attaquer au fait que des personnes âgées prennent avantage d'enfants.

Je suis d'accord avec vous, 19 ans est un âge arbitraire. On aurait pu choisir 21 ans. Il y a cependant un moment où un adulte ne devrait pas prendre avantage d'un jeune.

L'une des méthodes consiste à faire usage du droit pénal fédéral. Certes, les provinces ont beaucoup de responsabilités en matière d'éducation, de services sociaux, et cetera, et je n'irais pas jusqu'à dire que nous avons échoué dans nos efforts d'éducation. Nous avons un combat à mener, et c'est un combat pour changer les attitudes et opinions et pour obtenir plus de ressources.

Mme Milne : Quand il y a eu des changements en 2005 pour élargir la notion d'exploitation et de position de confiance, nous n'avons pas très bien fait pour éduquer les gens sur ce que ça signifiait. Voilà pourquoi nous nous retrouvons ici aujourd'hui, en 2008, pour corriger ce que cela était censé corriger, mais nous n'avons rien fait pour nous assurer que les gens étaient informés sur les modifications apportées à la loi à ce moment-là et nous n'avons pas vu le type de poursuites que nous aurions probablement dû voir.

En fait, nous repartons à la case de départ. Nous avons changé la loi, mais nous n'avons rien fait d'autre en fonction de ces changements. Aujourd'hui, nous sommes donc obligés d'adopter une autre loi.

L'éducation est un élément très important. Certains semblent tirer une certaine satisfaction du fait que nous entrons dans une autre ère. Nous avons entendu dire que ça ne changera pas grand-chose si les gens ne connaissent pas la loi ou ne la comprennent pas. Les jeunes se comporteront comme toujours. Ils ne comprennent peut-être même pas la loi actuelle. Ils ont à l'évidence des comportements qui seraient illégaux puisque nous savons que des jeunes filles sont forcées à accepter des

are not reporting. We are doing a very bad job with the existing law. If we did a better job with that, we might see more improvement in that area.

Mr. Dias: Senator Andreychuk, I do not think there is any argument that making changes to the Criminal Code will make a difference. The point is that we must look at this as an opportunity to make a broader difference. The reality is that this legislation is homophobic, whether explicitly or inadvertently. We can debate that ad nauseam. The fact is that it does not work with the ministries of education across the country, which it should. It does not work with the police or the Crown attorneys, which it must, and it does not address their challenges, those being why people are not reporting crimes to the police and why the Crowns are not able to prosecute those crimes. It does not address exploitation within the family and between friends, which is the main problem in Canada. Statistics show that the majority of youth who are sexually exploited are exploited by a family member or a friend, and this bill does nothing to address that.

This is an opportunity to find creative solutions. My organization does not deny that the Criminal Code can be used as a tool, but we must broaden that tool and explore other options.

If this bill passes as it is, we all know that governments and politicians will say we have solved this problem, but in truth it will make little difference. Where you stand, you have the opportunity to make a difference: take this opportunity, expand it and broaden it and change the way sexual exploitation happens in the country, and help save lives and save youth from what is happening to them.

Mr. Dodds: I am not quite sure how to make this point. What you were talking about earlier regarding informed consent and not wanting to put youth through the legal wringer to get a conviction for a sexual assault that might have occurred is definitely a concern. In that sense, the age of consent legislation might address at least a portion of that issue. I concede that. That is fine. However, the problem is that we will be catching in this dragnet relationships that do exist but that do not fit the bill for sexual exploitation.

Another concern was that adults have undue power over young people, and they can use that power to exploit youth. I completely agree. However, it is easy as a society to pass a law to try to address something like that. If you outlaw sexual activity between certain age groups, then I suppose you can deal with that in a blunt way. Although it takes a lot more effort, it would be more valuable to address why it is that young people can be so controlled by adults. That is being treated as a radical statement. However, in our society, young people are told to respect their elders. People older than you should have more power over you because they know more things, have more experience and whatnot. In our society, it is important for young people to treat adults with almost blind faith. In some

situations qu'elles ne souhaitent pas, et qu'il y a des crimes qui ne sont pas dénoncés. Nous faisons un très mauvais travail avec la loi actuelle. Si nous faisons mieux, la situation s'améliorerait peut-être.

M. Dias : Sénateur Andreychuk, je ne pense pas qu'il y ait un débat sur le fait qu'apporter des changements au Code criminel changera la situation. Notre argument est qu'il faut profiter de cette occasion pour la changer plus profondément. La réalité est que ce projet de loi est homophobe, que ce soit de manière explicite ou par inadvertance. On pourrait en discuter jusqu'à la fin des temps. Le fait est que ça ne fonctionne pas avec les ministères de l'Éducation du pays comme ça le devrait. Ça ne fonctionne pas avec la police ou les procureurs de la Couronne comme ça le devrait, et ça ne répond pas à leurs préoccupations qui sont de savoir pourquoi les gens ne dénoncent pas les crimes à la police et pourquoi les procureurs ne sont pas capables d'intenter des poursuites. Ça ne règle pas le problème de l'exploitation dans la famille et entre amis, ce qui est le principal problème au Canada. Les statistiques montrent que la majorité des jeunes qui sont exploitées sexuellement le sont par un membre de la famille ou par un ami, et ce projet de loi ne changera rien à cela.

Nous avons donc l'occasion de trouver des solutions créatives. Mon organisation ne nie pas qu'on puisse utiliser l'outil qu'est le Code criminel mais elle soutient qu'il faut élargir cet outil et chercher d'autres options.

Si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, nous savons tous que les gouvernements et les politiciens proclameront qu'ils ont réglé la question alors qu'ils n'auront en réalité pas changé grand-chose. Vous avez aujourd'hui la possibilité de changer beaucoup de choses. Profitez-en, allez plus loin, changez la manière dont se produit d'exploitation sexuelle dans notre pays et essayez de sauver des vies et de sauver des jeunes.

M. Dodds : Je ne sais pas vraiment comment poursuivre. Quand vous parliez tout à l'heure de consentement éclairé en disant qu'il ne faut pas mettre les jeunes dans l'entonnoir judiciaire pour obtenir la condamnation d'un agresseur sexuel, vous n'aviez pas tort. En ce sens, la loi sur l'âge de consentement permettra peut-être de régler en partie la question, je vous le concède. Toutefois, le problème est que nous allons attraper avec ce filet des relations qui existent et qui ne concordent pas avec la définition de l'exploitation sexuelle.

Un autre problème est que les adultes détiennent un pouvoir excessif par rapport aux jeunes et qu'ils peuvent s'en servir pour les exploiter. Je suis complètement d'accord. Toutefois, il est facile pour une société d'adopter une loi à l'égard d'une chose comme celle-là. Si vous interdisez l'activité sexuelle entre certains groupes d'âge, je suppose que c'est une manière de régler la question, mais c'est assez brutal. Bien que cela exigerait beaucoup plus d'efforts, il serait plus utile de se demander pourquoi il se fait que des jeunes peuvent être tellement contrôlés par des adultes. Ça, c'est considéré comme une déclaration radicale mais, dans notre société, on dit aux jeunes de respecter les anciens. Les personnes plus âgées doivent avoir plus de pouvoir parce qu'elles savent plus de choses, qu'elles ont plus d'expérience, et cetera. Dans notre

cases, it is necessary, for example, where you have very young children who are in a school setting, or there are parents telling their objecting kids what to do, because the parents do not have time to explain the reasons.

What I have seen, especially in high school, is the disempowerment of young people. Young people do not believe they can make a difference. Young people do not believe that adults listen to them. Many youth are resigned to simply doing what adults tell them because that is the culture we live in. It is important to recognize that young people can make proper, informed decisions on their own.

I picked up a book called *The Case Against Adolescence: Rediscovering the Adult in Every Teen*, by Dr. Robert Epstein. He has a PhD from Harvard and edited *Psychology Today* for ten years, so he is not a crackpot psychologist. His main statement is that our society, particularly Western society, treats young people in a certain way that gets irresponsible behaviour out of them. There are subtle changes to our society that we can make that will empower youth not only to be more responsible but also to make better decisions and take charge of their own lives.

What is being proposed today is a band-aid solution to a problem that exists because of certain social conventions that we have set up. If we want to get to the root of this problem, we need to challenge social convention that tells young people simply to do exactly what adults tell them, follow the status quo and the social paradigm that puts adults in power and disempowers young people. That is difficult, because many adults see that as being disempowering for them. They think they will not have any power left and not be able to control young ruffians. That is based on the assumption that youth need control.

Before we pass a band-aid solution to this, we need to address the social issues that caused the formation of the problems we are currently seeing. We need a more in-depth approach, and this one is too shallow. Please listen.

The Chair: I want to thank you all. You have made important points. We are particularly grateful for the youth groups that have been willing to appear before us. We do want to hear what you have to say, and we do listen. You have been very skilled and persuasive witnesses.

Mr. Hudler and Ms. Milne, I am not sure you want to be called representatives of youth groups, at least not directly, but you have also contributed significantly to our study of this bill. We are grateful to all of you.

The committee adjourned.

société, il est important que les jeunes accordent une confiance quasi aveugle aux adultes. Dans certains cas, c'est nécessaire, par exemple quand vous avez de très jeunes enfants qui sont en milieu scolaire, ou quand des parents disent à des enfants récalcitrants ce qu'ils doivent faire, parce que les parents n'ont pas le temps de donner de longues explications.

Ce que j'ai vu, surtout à l'école secondaire, c'est que les jeunes n'ont pas de pouvoir. Ils ne pensent pas que leur avis compte pour quelque chose. Ils ne pensent pas que les adultes les écoutent. Beaucoup de jeunes se résignent simplement à faire ce que les adultes leur disent parce que c'est la culture dans laquelle nous vivons. Il est important de reconnaître que les jeunes sont capables de prendre tout seuls de bonnes décisions éclairées.

Je viens de lire un livre intitulé *The Case Against Adolescence: Rediscovering the Adult in Every Teen*, du Dr Robert Epstein. Il a un doctorat de Harvard et a été rédacteur en chef de *Psychology Today* pendant 10 ans. Ce n'est donc pas un illuminé. Son principal argument est que notre société, surtout la société occidentale, traite les jeunes d'une certaine manière qui les amène à agir de manière irresponsable. Nous pourrions apporter des changements mineurs à notre société non seulement pour rendre les jeunes plus responsables mais aussi pour les amener à prendre de meilleures décisions et à prendre le contrôle de leur vie.

Ce qu'on propose aujourd'hui, c'est un simple cataplasme pour résoudre un problème qui résulte de certaines conventions sociales que nous avons adoptées. Si nous voulons nous attaquer au cœur du problème, il nous faut remettre en question la convention sociale qui dit aux jeunes de se contenter de faire exactement ce que leur disent les adultes, de suivre le statu quo et le paradigme social qui donne le pouvoir aux adultes et l'enlève aux jeunes. C'est difficile parce que beaucoup d'adultes y verront une perte de leur propre pouvoir. Ils croiront qu'ils n'auront plus de pouvoir et qu'ils ne pourront plus contrôler ces jeunes sauvages. C'est basé sur l'hypothèse que les jeunes ont besoin d'être contrôlés.

Avant d'appliquer un cataplasme comme celui-là, on doit s'attaquer aux problèmes sociaux qui sont à l'origine des problèmes que nous connaissons actuellement. Il nous faut une démarche plus approfondie alors que celle-ci est trop superficielle. S'il vous plaît, écoutez les jeunes.

La présidente : Je vous remercie tous d'être venus témoigner. Vous avez présenté des arguments importants. Nous remercions en particulier les groupes de jeunes qui ont accepté de venir devant le comité. Nous tenons à savoir ce que vous pensez et nous vous écoutons attentivement. Vous avez été des témoins excellents et convaincants.

Monsieur Hudler et madame Milne, je ne sais pas si vous voulez être désignés comme représentants des groupes de jeunes mais je peux vous dire que vous avez également contribué de manière importante à notre étude de ce projet de loi. Nous vous en sommes tous très reconnaissants.

La séance est levée.

OTTAWA, Friday, February 22, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts, met this day at 2:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome again to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, which is examining Bill C-2.

We have the pleasure of having with us this afternoon as witnesses Ms. Lorraine Berzins, Community Chair of Justice, Church Council on Justice and Corrections; Mr. Don Hutchinson, Acting Director, Law and Public Policy, Evangelical Fellowship of Canada; Ms. Angela Costigan, of REAL Women of Canada; and Major Grant Effer, Federal Government Relations Liaison, Salvation Army.

Welcome to you all.

Lorraine Berzins, Community Chair of Justice, Church Council on Justice and Corrections: I bring you greetings from the Church Council on Justice and Corrections, CCJC, where I have worked for 24 years, after working for 14 years in a federal corrections system.

CCJC is an ecumenical coalition of 11 founding national Christian church denominations, but our membership also includes multi-faith groups and other community partners, like-minded individuals and organizations who want to join us in efforts to bring about a fundamental change in the way Canada handles the issue of crime.

Our non-governmental organization, NGO, was founded 35 years ago by people of faith who also understood very well how our criminal justice system works and what it is about the way it works that is very damaging to life in the community and Canadian society. Our primary role is to help our fellow citizens understand this better and push for initiatives and changes that can make a difference. When people are harmed and traumatized by crime, be they victims, offenders, families or those around them, we have learned they need help to recover and heal far beyond what the state's system of legal justice can provide. We know this, and we work to get our communities and churches involved in taking their own responsibility to help with this. However, we also know that how the state carries out the responsibility that it has can make a big difference, for the better or for the worse.

OTTAWA, le vendredi 22 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 14 h 5 pour en faire l'étude.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je vous souhaite de nouveau la bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui étudie le projet de loi C-2.

Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi comme témoins Mme Lorraine Berzins, chaire de réflexion communautaire sur la justice, Church Council on Justice and Corrections; M. Don Hutchinson, directeur intérimaire de l'Alliance évangélique du Canada; Mme Angela Costigan, de REAL Women of Canada; et le major Grant Effer, agent de liaison, Relations avec le gouvernement fédéral, Armée du Salut.

Bienvenue à tous.

Lorraine Berzins, chaire de réflexion communautaire sur la justice, Church Council on Justice and Corrections : Je vous apporte les salutations du Church Council on Justice and Corrections, le CCJC, un organisme dans lequel je m'investis depuis 24 ans, après avoir travaillé 14 ans pour les services correctionnels fédéraux.

Le CCJC est une coalition oecuménique réunissant 11 confessions de l'église chrétienne à l'échelle nationale, mais nous comptons aussi parmi nos membres des groupes interconfessionnels et d'autres partenaires communautaires, des particuliers et des organisations aux vues similaires qui veulent se joindre à nos efforts pour promouvoir un changement fondamental dans la façon dont le Canada fait échec au crime.

Notre organisation non gouvernementale, ONG, a été fondée il y a 35 ans par des gens qui, outre qu'ils étaient croyants, connaissaient aussi très bien le fonctionnement du système de justice pénale et ses lacunes, qui causent énormément de tort à la vie communautaire et sociétale canadienne. Notre rôle premier est d'aider nos concitoyens à mieux comprendre cela et à promouvoir des initiatives et des changements qui peuvent faire une différence. Lorsque des gens ont été ébranlés et traumatisés par la criminalité, que ce soit des victimes, des contrevenants, des familles ou leur entourage, nous avons appris que pour se remettre et guérir, ils ont besoin d'une aide qui dépasse ce que peut leur offrir le système de justice. Nous savons cela, et nous nous employons à amener nos communautés et nos églises à assumer la responsabilité qui leur incombe d'apporter une contribution à cet égard. Toutefois, nous savons également que la façon dont l'État s'acquitte de la responsabilité qui est la sienne peut faire une grande différence, pour le meilleur ou pour le pire.

The laws that one enacts, the financial resources that one is accountable for, the public messages one sends out with actions and statements, all of these can either assist our community efforts, or they can undo community initiatives by giving the problems we already have with crime a twist for the worst.

My main point is to tell you that there are several areas in our current criminal justice system that are already very destructive, and we believe that now, in addition, there will be impacts from several features of Bill C-2, which you are about to pass, that will worsen those very things.

You are hearing about many of these issues from witnesses far more expert than we are about the technicalities, so we do not want to needlessly go over again what you already know. Instead, I would like to take a step back from the detail and describe for you some impacts that will really matter to people's lives and have us think about that for a moment.

It has been said, for example, that this bill speaks for victims. However, if you each think for a moment about any situation you know of, more personally, that has involved a criminal charge and a court case. What do we want and need when victimized, if ever we get a chance to really think about it?

I have been a victim of a serious crime myself. I was a hostage in prison when I worked there. I have spoken with many other victims. I can tell you that from everything that I have learned about this, as victims we want to be safe; we want emotional support; we want assistance and whatever care is required to heal and recover. We want information about many aspects of what happened. We want the offender to be held accountable, but even better, we wish that person would take responsibility, realize the harm that was done, the wrongness of it, try to do something to repair or make up for it, show remorse and some desire to compensate in some way, and we want to know what type of person would do such a thing; and what can be done so it does not happen again.

Many victims are concerned about prevention. They want us to learn something from their experience that can help us all go on with life in greater peace. They need to believe again that life can be good, safe and worth living despite everything. I know this sounds surprising, but this is what many victims tell us, even in the most unexpected circumstances. Real life goes on after court, and these are the factors that become important for survival.

These needs are harder to meet because of the way our justice system works. It is adversarial. It is all about the legal case, and many offenders are encouraged not to take responsibility or show remorse or reveal any information that could damage the legal case, even when their own moral instinct is to want to. The victim is a pawn of legal strategies and is cross-examined in traumatizing ways. The system is so overloaded that plea bargaining happens

La législation que le gouvernement adopte, les ressources financières dont il est comptable, les messages publics qu'il transmet par ses déclarations et ses actions sont autant de mesures qui peuvent soutenir les efforts de la communauté ou leur nuire en aggravant les problèmes que nous cause déjà la criminalité.

Mon principal argument est le suivant : sous sa forme actuelle, notre système de justice pénale comporte déjà plusieurs aspects très destructeurs, et nous croyons que plusieurs caractéristiques du projet de loi C-2, que vous êtes sur le point d'adopter, auront des répercussions qui aggraveront précisément ces aspects.

Comme vous accueillez des témoins dont l'expertise est beaucoup plus pointue que la nôtre au sujet des subtilités entourant bon nombre de ces questions, nous ne voulons pas revenir inutilement sur ce que vous savez déjà. Je voudrais plutôt éviter de parler de points de détail et vous décrire certaines répercussions que cette mesure aura concrètement dans la vie des gens et susciter une brève réflexion à ce sujet.

On a dit, par exemple, que cette mesure prend la défense des victimes. Toutefois, j'invite chacun d'entre vous à penser pendant un instant à une situation que vous connaissez plus personnellement, qui a débouché sur une accusation au criminel et une affaire judiciaire. Que voulons-nous, et de quoi avons-nous besoin lorsque nous sommes victimisés, si jamais nous avons la possibilité d'y réfléchir sérieusement?

J'ai été moi-même victime d'un crime grave. J'ai été prise en otage dans une prison où je travaillais. J'ai discuté avec de nombreuses autres victimes. D'après tout ce que j'ai appris, je peux vous dire qu'en tant que victimes, nous voulons nous sentir en sécurité; nous voulons un soutien émotionnel; nous voulons l'aide et les soins nécessaires pour guérir et nous rétablir. Nous voulons être renseignés sur de nombreux aspects des événements qui sont survenus. Nous voulons que le contrevenant soit tenu responsable, mais mieux encore, nous souhaitons que cette personne assume sa responsabilité, comprenne le tort qui a été causé, admette le caractère répréhensible de son geste, tente de faire quelque chose pour réparer; manifeste du remord et une certaine volonté de compenser son acte. Nous voulons aussi savoir quel genre de personne peut faire une chose pareille et comment on peut empêcher que cela se reproduise.

De nombreuses victimes s'intéressent à la prévention. Elles veulent que nous tirions de leur expérience des leçons qui nous aideront tous à vivre davantage avec l'esprit en paix. Elles ont besoin de croire de nouveau que la vie peut être bonne, sécuritaire et qu'elle vaut la peine d'être vécue, en dépit de tout. Cela peut vous paraître étonnant, mais c'est ce que de nombreuses victimes nous disent, même dans les circonstances les plus inattendues. La vie continue après le tribunal, et ce sont là les facteurs qui deviennent primordiaux pour la survie.

Le fonctionnement de notre système de justice est tel qu'il est de plus en plus difficile de répondre à ses besoins. C'est un système adversatif. Tout tourne autour de l'aspect juridique, et l'on encourage de nombreux contrevenants à ne pas assumer la responsabilité de leur geste, à ne pas manifester de remords ou à ne pas révéler d'information qui pourrait nuire à leur cause juridique, même lorsque leur propre instinct moral les inciterait à

frequently to save time, and out the window go the other needs. Shorthand reasons for sentencing happen frequently too, or no reasons given at all. Out the window go more of our needs.

I am not even mentioning here all the impacts of this on offenders and their families, which matters greatly for their future in our communities. The stigma is so strong, but there has to be a way back in among us. Is that not the type of society we want to be? Instead of talking about that, all the human, real-life elements get squeezed into Criminal Code slots of legal jargon, and it is the legal jargon slots that move along the assembly line. The human element does not count.

With the adversarial process, those slots also get polarized into two extremes, and if we are not one extreme, we can only be its opposite extreme. I would like to take a couple of minutes to tell you how we illustrate that.

The Chair: Ms. Berzins, we have your brief, and it is actually quite a gripping graphic. However, we have three other witnesses who will need to make statements, and then we want to be able to ask everyone questions.

Ms. Berzins: I will certainly deal with that in questions later because we have ways of illustrating that leave a powerful image.

We already have a criminal justice process that makes it hard to get at the areas we really need to address, and that is really what will matter the most for safety and well-being in our community. We at the Church Council on Justice and Corrections help people with this in other ways, with programs and services; we have many examples to cite. As I said, Bill C-2 will make this harder, and for no valid reason. There is no trade-off of pain for gain because there is no gain as far as all the research tells us.

You know that already, and I will not repeat it. I have listed in my brief, and can deal with it in questions, on page 7, the negative impacts of reducing judges' sentencing discretion, increasing sentence severity, increasing the adversarial nature of the court process, more plea bargaining, less transparency, fewer ways of meeting real victim needs and the cost implications of courts, prosecutors, legal aid, prisons and psychiatric services. I have not heard anyone talking about that. I do not know if it has ever been before you. It is certainly not before the public. There is no provision for funding community programs with all the money going to these other investments.

le faire. La victime est un pion au coeur des stratégies juridiques et elle subit souvent un contre-interrogatoire traumatisant. Le système est tellement surchargé que l'on opte souvent pour la négociation de plaidoyers pour économiser du temps et l'on évacue tous les autres besoins. Il arrive souvent que les motifs de détermination de la peine soient abrégés ou ne soient pas fournis du tout. Encore un autre de nos besoins qui est évacué.

Et je passe sous silence toutes les répercussions de cette situation pour les contrevenants et leurs familles, ce qui revêt énormément d'importance pour leur avenir dans nos collectivités. La stigmatisation est très forte, mais il faut trouver un moyen de favoriser leur réinsertion parmi nous. N'est-ce pas là le type de société que nous voulons? Au lieu de parler de cela, tous les éléments concrets, humains, sont enfermés dans les petites cases de jargon juridique du Code criminel, et ce sont ces petites cases qui avancent le long de la ligne de montage. L'élément humain ne compte pas.

Dans le contexte d'un processus adversatif, ces cases sont aussi polarisées en deux extrêmes, et si nous ne sommes pas un extrême, nous ne pouvons qu'être l'extrême opposé. Je voudrais prendre quelques minutes pour vous en faire la démonstration.

La présidente : Madame Berzins, nous avons votre mémoire, et il constitue un exemple très poignant. Cependant, nous avons trois autres témoins qui doivent faire des déclarations et ensuite, nous voulons pouvoir poser des questions à chacun.

Mme Berzins : Je vais certainement aborder cela tout à l'heure, au cours de la période des questions, car nous avons des exemples qui transmettent une image puissante.

Notre système de justice est tel qu'il est déjà difficile d'aborder les questions que nous voulons vraiment aborder, celles qui comptent le plus pour la sécurité et le bien-être de notre communauté. Le Church Council on Justice and Corrections aide les personnes qui se retrouvent dans cette situation d'autres façons, à l'aide de programmes et de services; nous avons de nombreux exemples à citer. Comme je l'ai dit, le projet de loi C-2 nous rendra la tâche plus difficile, et ce, sans raison valable. En l'occurrence, pas question de contrepartie entre la souffrance et le gain, car tous les travaux de recherche montrent qu'il n'y a absolument aucun gain.

Vous savez déjà cela, et je ne le répéterai pas. Dans mon mémoire, à la page 7 — et je peux y revenir au cours des questions — j'ai dressé la liste des répercussions négatives liées aux mesures suivantes : érosion du pouvoir discrétionnaire des juges en matière de détermination de la peine, augmentation de la sévérité des peines, renforcement de la nature adversative du processus judiciaire, multiplication des négociations de plaidoyers, diminution de la transparence, moins de moyens de répondre aux véritables besoins des victimes, sans oublier les coûts des tribunaux, des procureurs, de l'aide juridique, des pénitenciers et des services psychiatriques. Je n'ai entendu personne parler de cela. Je ne sais pas si le sujet a déjà été abordé au comité. La population n'est certainement pas sensibilisée à la question. Avec tout l'argent que l'on consacre à ces autres investissements, il ne reste plus rien pour financer les programmes communautaires.

There is a great lack of positive impacts, which we know from the research. I have listed that in my brief. There is really, on the whole, no evidence that it will reduce recidivism. In relation to mandatory minimum sentences, we know from the experience in the U.S. that it has been a policy fiasco. It is now being documented that it has led to a disaster in terms of the policy situation in California, for example.

Before closing, I would like to give you our recommendations. Our preferred recommendation would be that you refuse to pass Bill C-2 until you ensure that the following is put before you: a fiscal accountability check, insist upon a cross-analysis of the impact of these proposals before passing this legislation; and an independent, non-partisan effectiveness check, require that the impacts be assessed by a specialist panel — and I have listed the types of expertise needed.

I know you will probably not do that, so our second-best option would be to ask you to amend Bill C-2 before passing it, as follows: Make mandatory sentences presumptive, not absolute, and make a provision for other funding that needs to be provided for victim services and for community programs that are more effective and cheaper.

You probably feel you cannot do that, and so our final recommendation, regardless of all of the above, is that one or more of you may see fit to take a special interest in these issues in your work as senators, and the issues we have raised about the need for fundamental change in how we deal with crime in Canada. Take leadership and become a champion on this issue. Could you consider establishing a Senate committee to fundamentally review government accountability for criminal justice legislation and policy results? Should we be moving ahead without evaluating the results?

If you do that, we at CCJC will be delighted to collaborate with you, and we know that you would find many other partners in the community. If you build such a process, they will come.

Don Hutchinson, Acting Director, Law and Public Policy, Evangelical Fellowship of Canada: The Evangelical Fellowship of Canada, EFC, is the national association of evangelical Christians. The EFC's affiliates consist of 40 denominations, 89 ministry organizations — from Billy Graham to World Vision — 35 post-secondary education institutions and over 1,000 individual congregations. In general, there are estimated to be over 3 million Canadians who are evangelicals. The EFC has long advocated the protection of the vulnerable, particularly children. We were interveners before the Supreme Court of

Il n'y a pratiquement pas de répercussions positives, ce que nous confirme la recherche. J'en ai dressé la liste dans mon mémoire. Dans l'ensemble, il n'y a vraiment aucune preuve que cette mesure réduira le récidivisme. Pour ce qui est des peines minimales obligatoires, l'expérience des États-Unis nous a appris que c'est un fiasco. Il est maintenant établi que cette initiative a été catastrophique au plan des politiques en Californie, par exemple.

Avant de conclure, je voudrais vous communiquer nos recommandations. La première, celle que nous préférons, c'est que vous refusiez d'adopter le projet de loi C-2 tant qu'il ne sera pas assorti des éléments suivants : une vérification de responsabilité fiscale; à cet égard il faut insister pour obtenir une analyse croisée des conséquences de ces propositions avant d'adopter la mesure; et une vérification de l'efficacité indépendante et impartiale. À cet égard, il faut exiger que les répercussions de la mesure soient évaluées par un groupe d'experts. D'ailleurs, j'ai dressé la liste des types d'expertise requis.

Comme je sais qu'il est peu probable que vous fassiez cela, notre deuxième meilleure option est de vous demander d'amender comme suit le projet de loi C-2 avant de l'adopter : transformer les peines obligatoires en peines présumptives, en peines non absolues et adopter une disposition ayant pour effet d'augmenter le financement consacré aux services pour les victimes et aux programmes communautaires qui sont plus efficaces et moins coûteux.

Et comme vous déciderez sans doute de ne pas faire cela, voici notre dernière recommandation, indépendamment de toutes celles que je viens de mentionner. Il faudrait que l'un ou plusieurs d'entre vous portent une attention particulière à ces questions dans le cadre de votre travail en tant que sénateurs. Il faudrait défendre la nécessité de modifier radicalement la façon dont nous tentons d'enrayer la criminalité au Canada. Je vous invite à faire preuve de leadership et à devenir des champions de cette cause. Pourriez-vous envisager de créer un comité sénatorial qui ferait un examen approfondi de l'obligation du gouvernement de rendre compte des résultats de la législation et des orientations stratégiques du système de justice pénale? Devrions-nous aller de l'avant sans évaluer les résultats?

Si vous reteniez cette option, le CCJC serait ravi de collaborer avec vous, et nous savons que vous trouveriez de nombreux autres partenaires dans la communauté. Si vous bâtissez un processus comme celui-là, ils viendront.

Don Hutchinson, directeur intérimaire, Droit et politique publique, l'Alliance évangélique du Canada : L'Alliance évangélique du Canada, AEC, est une association nationale de chrétiens du mouvement évangélique. Les groupes affiliés à l'AEC comprennent 40 confessions religieuses, 89 organismes de pastorale — de Billy Graham à Vision Monde —, 35 établissements d'enseignement postsecondaire et plus de 1 000 congrégations individuelles. En général, on estime à plus de trois millions le nombre de Canadiens faisant partie du mouvement évangélique. L'AEC défend depuis longtemps

Canada in *R. v. Sharpe*, contributing to the court's decision to uphold the child pornography provisions of the Criminal Code of Canada.

The Evangelical Fellowship of Canada has made submissions to the Department of Justice Canada and to the justice minister on matters of child pornography, child prostitution and the age of consent, and to the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights on several bills dealing with the protection of children; most recently in March of last year, on Bill C-22.

Our concern for the protection of children stems from the biblical mandate to care for the vulnerable. Our belief that God has created all people in His image and loves every person is the foundation for our belief in the worth of each human being. Flowing from this respect for human dignity is our desire to treat all people as persons with inherent worth and not as objects or playthings.

Children are among society's most vulnerable persons. They need adults to protect, guide and provide for them. For this reason, legislation across Canada and the United Nations Convention on the Rights of the Child, to which Canada is a signatory, define a child as every person under the age of 18 years. Canada's child pornography law confirms a child to be under the age of 18 years.

Children's smaller size and their developing impressionable nature make them vulnerable to abuse. A child's sense of personhood is inherently damaged when treated as nothing more than an object to fulfill an adult's sexual desires.

The Public Health Agency of Canada's paper entitled *Adult Survivors of Child Sexual Abuse* reports on experiences of adult survivors of childhood sexual abuse, demonstrating that the damage caused by such abuse can have lifelong consequences.

Canada's current age of consent to sexual activity with adults is low in comparison to the United States and other countries. This lower age of consent facilitates an increased level of risk for our children. With the age of consent now set at 14 years of age, Canada has become a destination for people who want sex with children.

The EFC therefore applauds the intent of the proposal to raise the age of consent from 14 years of age to 16 years of age. We believe raising the age of consent will offer increased legal protection to Canadian children and youth.

la protection des personnes vulnérables, particulièrement les enfants. Nous avons été des intervenants devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Sharpe*, contribuant ainsi à la décision du tribunal de maintenir les dispositions du Code criminel du Canada en matière de pornographie juvénile.

L'Alliance évangélique du Canada a remis des mémoires au ministère de la Justice du Canada et au ministre de la Justice sur la pornographie juvénile, la prostitution juvénile et l'âge de consentement à une activité sexuelle, ainsi qu'au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes au sujet de plusieurs projets de loi traitant de la protection des enfants. La dernière fois, c'était en mars de l'année dernière, au sujet du projet de loi C-22.

L'intérêt que nous portons à la protection des enfants découle du mandat de la Bible, qui nous enjoint de nous occuper des personnes vulnérables. Notre conviction que Dieu a créé l'homme à sa ressemblance et qu'il aime chacun de nous est le fondement de notre foi en la valeur de chaque être humain. Mus par ce respect pour la dignité humaine, nous souhaitons traiter tous les êtres humains comme des personnes ayant une valeur intrinsèque et non comme des objets ou moyens de divertissement.

Les enfants font partie des personnes les plus vulnérables de la société. Ils ont besoin d'adultes pour les protéger, les guider et répondre à leurs besoins. Pour cette raison, la législation canadienne et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dont le Canada est signataire, définissent comme enfant toute personne de moins de 18 ans. La Loi canadienne sur la pornographie juvénile confirme qu'un enfant est une personne de moins de 18 ans.

La petite taille des enfants et leur nature impressionnable les rendent vulnérables aux mauvais traitements. L'identité individuelle d'un enfant est irrémédiablement compromise lorsqu'il est traité comme rien de moins qu'un objet servant à combler les désirs sexuels d'un adulte.

Dans son rapport intitulé *Les survivants et survivantes adultes de l'abus sexuel dans l'enfance*, l'Agence de santé publique du Canada traite des expériences des survivants adultes d'abus sexuels au cours de l'enfance et fait la démonstration que les torts causés par de tels abus peuvent avoir des conséquences tout au long de la vie.

Au Canada, l'âge actuel de consentement à une activité sexuelle avec des adultes est bas, en comparaison des États-Unis et d'autres pays, ce qui engendre un risque accru pour nos enfants. L'âge de consentement étant maintenant établi à 14 ans, le Canada est devenu une destination pour les gens qui veulent avoir des relations sexuelles avec des enfants.

Par conséquent, l'AEC salue l'intention du projet de loi de porter de 14 à 16 ans l'âge de consentement. Nous croyons que cette hausse de l'âge de consentement permettra d'offrir une meilleure protection juridique aux enfants et aux adolescents canadiens.

We regard the introduction of Bill C-22 and the subsequent inclusion of its provisions in Bill C-2 as a strong commitment to protect Canadian children from those who would view and abuse them as sexual prey — both foreign and Canadian predators.

As Christians and members of churches, we long to see a society that avoids the early sexualization of our children. Pastors and counsellors across Canada have numerous experiences of counselling young people after early sexualization has occurred and know the damage it causes from a personal, frontline perspective.

We strongly believe that sexual expression is most fully and properly experienced within the security of a lifelong marriage relationship, and we will continue to promote the role of parents and their spiritual communities in sharing the values that shape youth, including an understanding of their sexual identity from a Christian perspective.

At the same time, we appreciate the complexities children encounter growing up at this time in history and recognize that the close-in-age exemption expressed in the bill provides guidance to the courts about sexual relationships between youth.

There are some who have expressed concern about the possibility of criminalizing relationships between young people that would otherwise, in the opinion of those concerned, be perfectly healthy and legitimate. A *Maclean's* magazine article from July 4, 2006, quotes Peter Dudding, the executive director of the Child Welfare League of Canada, as saying, "When we deal with arbitrary cut-offs, we lose the flexibility to apply the law in a much more specific and individualized kind of way."

We note that all federal and provincial age-related legislation include what some have called arbitrary cut-offs, whether it is the age to obtain a driver's licence, the legal age for consumption of alcohol or the age at which one can purchase cigarettes.

These age-related restrictions exist because, as a society, Canadians recognize the responsibility to protect our children.

At what age is a person mature enough to engage in activities that may have lifelong consequences? There are health and safety risks as well as questions of maturity associated with each of these activities, which is why we have age restrictions.

It is worth noting that Statistics Canada reports that first intercourse at an early age increases the risk of contracting sexually transmitted diseases, STDs. With Canadian government studies reporting the increased risk of STDs and other potential damage of early sexualization of our children that have the

À nos yeux, la présentation du projet de loi C-22 et l'inclusion subséquente de ses dispositions dans le projet de loi C-2, représentent un engagement ferme en vue de protéger les enfants canadiens de ceux qui les perçoivent comme des cibles sexuelles et qui abusent d'eux, c'est-à-dire les prédateurs canadiens et étrangers.

En tant que chrétiens et membres de diverses confessions, nous aspirons à l'établissement d'une société qui évite la sexualisation précoce de nos enfants. Des pasteurs et des conseillers partout au Canada ont eu à maintes reprises l'expérience de conseiller des jeunes gens après des relations sexuelles précoces; étant en première ligne, ils constatent directement les dommages que cela peut causer.

Nous sommes convaincus que l'expression sexuelle se vit de façon adéquate et optimale dans le cadre sécuritaire d'une relation conjugale à long terme, et nous continuerons de promouvoir le rôle des parents et de leurs communautés spirituelles dans le partage des valeurs qui façonnent la jeunesse, y compris une compréhension de l'identité sexuelle dans une perspective chrétienne.

En même temps, nous comprenons les problèmes complexes auxquels sont confrontés les enfants qui grandissent à notre époque et nous reconnaissons que l'exemption relative à la proximité d'âge énoncée dans le projet de loi fournit des lignes directrices aux tribunaux au sujet des relations sexuelles entre adolescents.

Certains se sont inquiétés d'une criminalisation possible de rapports entre jeunes gens qui, autrement, de l'avis des personnes concernées, seraient parfaitement sains et légitimes. Un article de l'édition du 4 juillet 2006 du magazine *Maclean's* cite Peter Dudding, directeur exécutif de la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada : « Lorsque l'on fixe des limites arbitraires, on se prive de la possibilité d'appliquer la loi d'une façon beaucoup plus spécifique et individualisée. »

Nous signalons que toutes les lois fédérales et provinciales relativement à l'âge fixent un seuil arbitraire, un âge minimum, que ce soit pour obtenir un permis de conduire, consommer de l'alcool ou acheter des cigarettes.

Ces restrictions en matière d'âge existent parce que la société canadienne reconnaît que nous avons la responsabilité de protéger nos enfants.

À quel âge une personne a-t-elle la maturité voulue pour se livrer à des activités qui peuvent avoir des conséquences pendant toute la vie? Chacune de ces activités comporte des risques en matière de santé et de sécurité et exige une certaine maturité, et c'est pourquoi nous avons établi des restrictions en matière d'âge.

Il est utile de signaler que d'après Statistique Canada, le fait d'avoir une première relation sexuelle à un âge précoce accroît le risque de contracter des infections transmissibles sexuellement, ITS. Lorsque des études du gouvernement du Canada font état d'un risque accru d'ITS et d'autres dommages potentiels d'une

potential for lifelong consequences, it is quite reasonable that, as a society, we recognize there must be limitations on child and youth sexual activity. This bill addresses that concern.

Why raise the age of consent? A society can be judged by how it treats its most vulnerable citizens. Statistics Canada notes that in 2003, "although they represent only 21 per cent of the population, 6 out of every 10 sexual assaults reported to police involved a child or youth." We, as a society, need to do more to protect our children.

A recent news story involved a teacher in the U.S. who was convicted of sexually abusing a 15-year-old and was offered two sentencing options: jail in the U.S. or three years in exile in Canada, where an adult relationship with a 15-year-old is currently legal. Clearly, there has to be more equity on this issue between these two bordering countries.

The day before we appeared in front of the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights in regard to Bill C-22, the *Ottawa Citizen* reported the arrest of a Vanier man hunting for sex with young girls over the Internet. He was arrested when police were alerted to his efforts to meet with a particular 13-year-old girl. If the man had waited only a few months, under the current state of the law, there would have been nothing the police could have done to protect her.

A May 2002 Pollara survey found 80 per cent of respondents expressed a desire for the age of consent to be raised to 16 or even higher.

The EFC is addressing only those sections of this bill that deal with raising the age of consent for sexual activity with an adult from 14 years of age to 16 years of age. We commend the intent of this bill to protect our children from adult pedophiles and predators of pubescent youth, believing these provisions are a good step toward making Canada a safer place for our children:

Angela Costigan, REAL Women of Canada: REAL Women of Canada agrees that the thrust of this legislation is to protect our young people from pedophiles, not only locally but also from cross-border pedophiles who can so readily lure vulnerable young women, particularly if they are from negative backgrounds. They attempt to lure them with gifts and other niceties. Of course, once successful in luring the child, they have the defence that the child had the right to consent to the sexual activity.

When we think of someone at the age of 14, we are likely thinking of a young girl in grade 9 in our local school system. By virtue of this legislation, we are inviting our young

sexualisation précoce de nos enfants qui risquent d'avoir des conséquences permanentes, il est fort raisonnable qu'en tant que société, nous reconnaissons la nécessité d'imposer des limites à l'activité sexuelle des enfants et des adolescents. La présente mesure répond à cette préoccupation.

Pourquoi hausser l'âge de consentement à une activité sexuelle? On peut juger une société en fonction de la façon dont elle traite ses citoyens les plus vulnérables. Statistique Canada rapporte qu'en 2003 : « Même s'ils représentent 21 p. 100 seulement de la population, les enfants ou les adolescents sont impliqués dans six agressions sexuelles sur dix, signalées aux policiers. » En tant que société, nous devons faire davantage pour protéger nos enfants.

Dans un récent bulletin de nouvelles, on rapportait le cas d'un enseignant américain reconnu coupable d'agression sexuelle à l'endroit d'une jeune fille de 15 ans, à qui l'on offrait deux options pour purger sa sentence : une peine d'emprisonnement aux États-Unis ou trois ans d'exil au Canada, où une relation entre un adulte et une adolescente de 15 ans est présentement légale. À l'évidence, il faut que cette question fasse l'objet d'une approche plus équitable dans ces deux pays voisins.

La veille de notre comparution devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-22, le *Ottawa Citizen* a rapporté l'arrestation d'un homme de Vanier en quête de relations sexuelles avec des jeunes filles sur Internet. Il a été arrêté lorsqu'on a signalé à la police ses tentatives pour rencontrer une jeune fille en particulier, âgée de 13 ans. Si cet homme avait attendu quelques mois seulement, la police n'aurait rien pu faire pour la protéger en vertu de la loi actuelle.

En mai 2002, une enquête Pollara a révélé que 80 p. 100 des répondants souhaitaient que l'âge de consentement à une activité sexuelle soit porté à 16 ans ou même plus.

L'Alliance évangélique du Canada limite son intervention aux articles du projet de loi portant sur le relèvement, de 14 à 16 ans, de l'âge de consentement à une activité sexuelle avec un adulte. Nous saluons l'intention de la mesure, qui est de protéger nos enfants des pédophiles adultes et des prédateurs des adolescentes et adolescents pubères. Nous sommes convaincus que ces dispositions sont un bon pas vers la réalisation de notre objectif de commun, faire du Canada un endroit plus sûr pour nos enfants.

Angela Costigan, REAL Women of Canada : REAL Women of Canada convient que la raison d'être de ce projet de loi est de protéger nos jeunes des pédophiles, non seulement d'ici mais aussi d'outre-frontières, qui peuvent très facilement attirer des jeunes femmes vulnérables, particulièrement si elles viennent de milieux difficiles. Ils tentent de les attirer avec des cadeaux et des babioles. Bien sûr, une fois qu'ils ont réussi à attirer l'enfant, ils ont beau jeu de faire valoir que celui-ci a le droit de consentir à une activité sexuelle.

Lorsqu'on pense à quelqu'un de 14 ans, on pense vraisemblablement à une jeune fille de secondaire III dans notre système d'éducation. Grâce à cette mesure, nous invitons nos

women to free themselves from the risk of unwanted pregnancy, STDs and AIDS, at least until they reach the age of 16 years.

As of this date, the freedom a young woman experiences when she is not involved in sexual activity at a young age, not only from the risks of various diseases but also the risk of each month wondering whether or not she has an unwanted pregnancy in her life, has not been emphasized.

It is hoped that somehow the maturity that can occur between the ages of 14 and 16 years will help the young woman make healthy decisions about whether or not, even at that age, she wants to persist in sexual activity.

Another major benefit that is perceived for the young woman is that if sexual activity is illegal until the age of 16, she is alleviated from the very pressure her peers might put upon her while she is growing, from age 14 to 16. It is estimated that the amount of peer pressure to participate in sexual activity these days, even at the age of 14, is overwhelming for our young people.

It is stipulated that the public desires raising the age of consent. According to a Pollara poll released in May 2002, 80 per cent of Canadians support increasing the age of consent from 14 years to at least 16 years, again because of the deep concern to protect children from adult predators.

Further, a recent Leger Marketing poll in June 2006 found that 61 per cent of men and 65 per cent of women believe that sex under the age of 16 is wrong.

I am about to make a further submission that may not totally receive an open ear here, but REAL Women of Canada considers that the age of consent might be healthy at 18 years of age.

For instance, what would be your response if I said, at the conclusion of this hearing, "I will pick up a couple of 16-year-old high school kids and suggest that we go out for a beer and a cigarette"? I imagine you would say to me, "How dare you make such a suggestion? How dare you lure these young people into such conduct that is so contrary to their health?"

It is put forward by REAL Women of Canada that protecting children — or at this point, young adults — until the age of 18 is no different than protecting them from the danger of alcohol or tobacco because surely STDs, AIDS and unwanted pregnancies are every bit as much undesirable as are tobacco and alcohol.

With respect to the current law, and again, with respect to the age of 18, at the present time, where there is an atmosphere of trust or dependency, then, in fact, the age of consent is age 18 under the current law. If one did not have to prove in court this element of dependency or this element of trust and put the young person through the horror of cross-examination, it might be of benefit that consensual activity be raised to the age of 18.

jeunes femmes à se libérer du risque d'une grossesse non désirée, des ITS et du sida, à tout le moins jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge de 16 ans.

Jusqu'à maintenant, on n'a pas souligné la liberté dont bénéficie une jeune femme qui ne participe pas à une activité sexuelle à un âge précoce. En effet, elle se soustrait non seulement au risque de contracter diverses maladies, mais aussi au stress de se demander chaque mois si elle n'est pas tombée enceinte sans le vouloir.

Il faut espérer que la maturité que l'on gagne entre l'âge de 14 et 16 ans aidera cette jeune femme à prendre des décisions saines quant à savoir si elle veut ou non, même à cet âge, avoir des relations sexuelles.

Nous voyons un autre avantage considérable pour la jeune femme. En effet, si l'activité sexuelle est illégale avant l'âge de 16 ans, elle n'aura pas à subir la pression de ses pairs pendant sa croissance, de l'âge de 14 à 16 ans. On estime que de nos jours, la pression des pairs pour participer à une activité sexuelle, même à l'âge de 14 ans, est écrasante pour nos jeunes.

Il est clair que la population souhaite le relèvement de l'âge de consentement à une activité sexuelle. D'après une enquête Pollara rendue publique en mai 2002, 80 p. 100 des Canadiens étaient favorables à l'augmentation de l'âge de consentement de 14 à 16 ans au moins, encore une fois parce qu'ils étaient motivés par le souci de protéger les enfants des adultes prédateurs.

En outre, un sondage Léger Marketing récent mené en juin 2006 a révélé que 61 p. 100 des hommes et 65 p. 100 des femmes sont d'avis qu'il n'est pas bon d'avoir des relations sexuelles avant l'âge de 16 ans.

Je suis sur le point de faire une autre proposition qui ne sera peut-être pas accueillie favorablement par tous, mais REAL Women of Canada estime qu'il serait peut-être plus sain de hausser l'âge de consentement à 18 ans.

Par exemple, quelle serait votre réaction si je disais, à la fin de la séance : « Je vais ramasser un ou deux ados de 16 ans et leur proposer d'aller prendre une bière et de fumer une cigarette »? J'imagine que vous me répondriez : « Comment osez-vous leur faire une telle proposition? Comment osez-vous inciter ces jeunes à se conduire ainsi et à mettre en péril leur santé? »

Selon REAL Women of Canada, protéger les enfants — ou, à ce stade-ci, de jeunes adultes — jusqu'à l'âge de 18 ans c'est la même chose que les protéger des dangers de l'alcool ou du tabac car les ITS, le sida et les grossesses surprises sont tout aussi indésirables que l'alcool et le tabac.

En ce qui concerne la loi actuelle, et pour en revenir encore une fois à l'âge de 18 ans, pour le moment, dans un contexte de confiance ou de dépendance, en réalité, l'âge de consentement est 18 ans. S'il n'était pas nécessaire de prouver en cour cet élément de dépendance ou cet élément de confiance et de faire subir à une adolescente ou à un adolescent l'horreur d'un contre-interrogatoire, il pourrait être bénéfique de porter à 18 ans l'âge de consentement à une activité sexuelle.

Surprisingly enough, there are studies that indicate that young people themselves support raising the age of consent. Innovative Research Group Inc. found that 54 per cent of young adults aged 18 to 24 years support raising the age of consent. This survey was commissioned for *The Globe and Mail*, *La Presse* and CBC. Only 36 per cent believe that the age of consent should remain at 14 years of age and only 2 per cent believe that it should be lowered.

With regard to the age of consent for homosexual activity at 18 years of age, Mr. Hnatyshyn made a statement that the reason there would be no change in that is because the particular activity associated with homosexual activity, being anal intercourse, is an extraordinarily risky activity that can result in the transfer of AIDS. The University of California at Santa Barbara, which is in no way opposed to homosexual activity itself, indicated that even a minuscule tear during anal intercourse is like a superhighway for viruses such as HIV, the virus that causes AIDS. We recommend that there be no change in that provision.

I repeat that, in this whole discussion, the freedom that a woman experiences when she is not involved in sexual activity at an age when she cannot support the natural repercussions of such activity is often forgotten.

I support this bill on behalf of REAL Women of Canada. I am a criminal lawyer with 27 years of experience.

On firearms offences, I will be very brief. As you know, in Toronto it is common for us to awaken in the morning to learn that there has been another killing — although knives are a popular weapon these days. You also know that in the commission of these crimes with guns, a number of innocent bystanders have been killed. We totally support anything you can do to curtail the use of handguns. We also support the dangerous offender provisions that have been brought forward and totally support the new procedures to assist police officers in administering drug tests in order to deal with drug-impaired driving.

Major Grant Effer, Federal Government Relations Liaison, Salvation Army: Members of the committee, the Salvation Army is an international organization that is currently active in 113 countries around the globe. Since its inception in 1865, the Salvation Army has been committed to meeting the needs of the poor, the marginalized, the disadvantaged and the vulnerable members of society. The Salvation Army believes in the importance of caring for the whole person — body, mind and spirit — without discrimination. In a world where discrimination against race, colour, creed, gender, social status, language, physical and mental health and even age is rampant, the Salvation Army welcomes the opportunity to share our opinions on Bill C-2, which has the potential of affecting the lives of all Canadians.

Assez curieusement, des études montrent que les jeunes eux-mêmes appuient le relèvement de l'âge de consentement. À la suite d'un sondage commandé par le *Globe and Mail*, *La Presse* et CBC/Radio-Canada, Innovative Research Group Inc. a révélé que 50 p. 100 des jeunes adultes âgés de 18 à 24 ans appuient une telle mesure. Trente-six pour cent seulement d'entre eux croient que l'âge de consentement devrait demeurer à 14 ans et 2 p. 100 estiment qu'il faudrait l'abaisser.

En ce qui concerne l'âge de consentement à une activité homosexuelle, fixé à 18 ans, M. Hnatyshyn a déclaré que la raison pour laquelle il n'y aurait pas de changement c'est que la pratique associée à l'activité homosexuelle, les relations anales, représente un risque important qui peut déboucher sur la transmission du sida. D'après l'Université de la Californie à Santa Barbara, qui ne s'oppose aucunement à l'activité homosexuelle en soi, même une minuscule déchirure au cours de relations anales est comme une autoroute pour des virus comme le VIH, qui cause le sida. Nous recommandons que cette disposition demeure inchangée.

Dans tout ce débat, je réitère que l'on oublie souvent la liberté dont bénéficie une femme qui s'abstient d'avoir des relations sexuelles à un âge où elle ne peut composer avec les conséquences naturelles d'une telle activité.

En tant qu'avocate criminaliste comptant 27 ans d'expérience, j'appuie le projet de loi au nom de REAL Women of Canada.

À propos des crimes perpétrés avec des armes à feu, je serai très brève. Comme vous le savez, il est courant à Toronto d'apprendre à son réveil qu'il y a eu un autre meurtre — bien que les armes blanches soient populaires ces temps-ci. Comme vous le savez, lors de la perpétration de ces crimes avec des armes à feu, un certain nombre de victimes innocentes ont été tuées. Nous appuyons sans réserve toutes les mesures possibles pour lutter contre l'utilisation d'armes de poing. Nous appuyons pleinement les dispositions relatives aux contrevenants dangereux, de même que les nouvelles procédures facilitant pour les policiers le prélèvement d'échantillons pour faire échec à la conduite avec facultés affaiblies à cause de la consommation de drogues.

Major Grant Effer, agent de liaison, Relations avec le gouvernement fédéral, Armée du Salut : Mesdames et messieurs les membres du comité, l'Armée du Salut est une organisation internationale qui est actuellement active dans 113 pays autour du monde. Depuis sa création en 1865, l'Armée du Salut se consacre à répondre aux besoins des pauvres, des marginalisés, des désavantagés et des membres vulnérables de la société. L'Armée du Salut croit qu'il est important de prodiguer des soins à l'ensemble de la personne — corps, cerveau et esprit — sans discrimination. Dans un monde où la discrimination fondée sur la race, la couleur, la foi, le sexe, la position sociale, la langue, la santé physique et mentale et même l'âge est répandue, l'Armée du Salut se réjouit d'avoir la possibilité de vous faire part de nos opinions sur le projet de loi C-2, qui a le potentiel d'influer sur la vie de tous les Canadiens.

Based on over 130 years of first-hand experience in helping those who have been marginalized through such discrimination, the Salvation Army has earned the respect to speak compassionately, yet strongly, about public policy.

Canada is among the most affluent and progressive nations in the world, yet examples of discriminatory treatment make headlines almost every day. These headlines refer to both the victims and perpetrators of crime. There is a line drawn between those who would be sympathetically embraced by society and those who would be shunned by the same society.

Doctrinally, the Salvation Army believes in the inherent good of all individuals and, as such, believes that those who have crossed the lines of moral and societal acceptability can be rehabilitated into productive members of society and embraced.

Biblically, Jesus Christ challenged the people of his day who pronounced judgment on the women caught in the web of sexual immorality by confronting the people with their own shortcomings to demonstrate the place of appropriate judgment. His intent was not to dispel the judiciary of the day, but rather to ensure that those in need were rehabilitated and treated with respect in the process.

The Salvation Army made a submission to the House of Commons in April 2005 with respect to Bill C-2, An Act to amend the Criminal Code (protection of children and other vulnerable persons) and the Canada Evidence Act. That submission recommended that MPs support Bill C-2 based upon the belief that it provided increased protection for the vulnerable, specifically children.

We do not wish to reiterate verbatim that submission with respect to the literature cited or the research referenced. However, the position of the Salvation Army is unchanged and is as follows:

Protecting children from sexual abuse and exploitation, and prosecuting and rehabilitating those who sexually abuse and exploit children are important public policy objectives.

An effective strategy includes prevention of sexual abuse and exploitation, individual treatment programs for offenders, adequate support for victims and community engagement in addressing the needs of offenders, victims and their families.

Increasing the age of consent to sexual activity, in addition to the reforms proposed in Bill C-2, is one way of providing added protection to children and preventing child sexual abuse and exploitation.

Good public policy demands both denunciation of criminal conduct and attempts to rehabilitate offenders for the sake of the offenders, victims, prospective future victims and society at large.

L'Armée du Salut compte plus de 130 ans d'expérience sur le terrain, à aider ceux qui ont été marginalisés à cause de cette discrimination, et nous avons donc mérité le respect et le droit de prendre la parole avec compassion, mais aussi avec passion, au sujet des politiques publiques.

Le Canada est parmi les pays les plus riches et progressistes au monde, mais il n'en demeure pas moins que des exemples de traitements discriminatoires font les manchettes presque tous les jours. Ces reportages décrivent à la fois les victimes et les perpétrateurs des crimes. On fait la distinction entre ceux que la société accueille avec sympathie et ceux que cette même société écarte dédaigneusement.

Sur le plan de la doctrine, l'Armée du Salut croit que tous les gens sont foncièrement bons et que les personnes qui ont outrepassé le seuil de l'acceptabilité morale et sociétale peuvent être réadaptés et accueillis par la société à titre de membres productifs.

Sur le plan biblique, Jésus-Christ s'est dressé devant les gens de son époque qui prononçaient un jugement contre les femmes prises dans la toile de l'immoralité sexuelle en confrontant les gens et en dénonçant leurs propres faiblesses et lacunes pour démontrer qu'il y a place pour un jugement pondéré. Son intention n'était pas de dénigrer le système judiciaire de son époque, mais plutôt de faire en sorte que ceux qui sont dans le besoin soient réhabilités et traités avec respect.

L'Armée du Salut a présenté un mémoire à la Chambre des communes en avril 2005 sur le projet de loi C-2, Loi visant à modifier le Code criminel (protection des enfants et autres personnes vulnérables) et la Loi sur la preuve au Canada. Dans ce mémoire, on recommandait que les députés appuient le projet de loi C-2 parce que nous avons la conviction qu'il offrait une protection accrue aux personnes vulnérables, en particulier les enfants.

Nous ne souhaitons pas réitérer mot pour mot ce mémoire, ni les citations d'auteurs et références aux travaux de recherche qu'on y trouvait. Cependant, la position de l'Armée du Salut est inchangée et est la suivante :

Protéger les enfants contre l'agression et l'exploitation sexuelles, et poursuivre et réhabiliter ceux qui agressent et exploitent sexuellement des enfants, sont des objectifs importants en matière d'affaires publiques.

Une stratégie efficace inclut la prévention de l'agression et de l'exploitation sexuelles, des programmes de traitement individualisés pour les contrevenants, un soutien adéquat pour les victimes et l'engagement communautaire pour répondre aux besoins des contrevenants, des victimes et de leurs familles.

Relever l'âge de consentement à l'activité sexuelle, en plus des réformes proposées dans le projet de loi C-2, est un moyen d'offrir une protection accrue aux enfants et d'empêcher l'agression et l'exploitation sexuelles des enfants.

Une bonne politique publique exige à la fois la dénonciation de la conduite criminelle et des efforts de réadaptation des délinquants, pour le bien des délinquants, des victimes, des futures victimes éventuelles et de la société dans son ensemble.

There is evidence that treatment programs have been effective at reducing recidivism among child sex offenders.

Early opportunities for treatment within and outside of the criminal justice system, links between correctional facilities and community-based programs that provide treatment to offenders while incarcerated and following release, and community-based support and accountability groups that provide support to offenders following release are important components of reducing recidivism and should be actively explored and supported.

We believe that the current Bill C-2 goes a step beyond its predecessor by specifying an increase in the age of consent from 14 years of age to 16 years of age. While the Salvation Army advocates for an increase in the age of consent to age 18, the proposed legislation is a positive step forward, which we are pleased to support.

In addition to the Criminal Code amendments with respect to the age of consent, Bill C-2 has four additional components: minimum mandatory sentences for serious firearms, formerly Bill C-10; drug-impaired driving, formerly Bill C-32; bail hearings for offences involving firearms or other regulated weapons, formerly Bill C-35; and dangerous offenders, long-term offenders and recognizances to keep the peace, formerly Bill C-27.

Whereas the Salvation Army believes that judgment is the privilege of God, and whereas God has allowed the establishment of the government structures and processes we know today for the purpose of effecting a just and moral society, and since the Salvation Army believes in the inherent good and potential for rehabilitation of all people regardless of the crime committed, our response to the remaining four components will be brief and somewhat probing rather than prescriptive.

Given the research lacking to support the notion that incarceration is an investment in future deterrence, and given the research to support the early intervention of treatment and rehabilitation programs in reducing recidivism rates, the Salvation Army must support the questioning and criticism of other sections of Bill C-2 by other organizations. Therefore, the Salvation Army supports the recommendation for the review, research and amendment of these provisions of Bill C-2.

The Salvation Army's position with respect to age of consent has been stated for over 100 years. I offer an excerpt from the history of the Salvation Army with respect to the British Parliament:

The Army was largely instrumental in bringing before the notice of Government the fact that a number of girls of tender years were being exposed to grave moral danger

Les faits démontrent que des programmes de traitement se sont révélés efficaces pour ce qui est de réduire le taux de récidive parmi les agresseurs sexuels d'enfants.

Des programmes d'intervention et de traitement précoces, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du système de justice pénale, des liens entre les établissements correctionnels et les programmes communautaires offrant des traitements aux délinquants pendant leur incarcération et après leur remise en liberté, et des groupes de soutien communautaire pour les délinquants après leur libération, voilà autant d'éléments importants pour réduire la récidive qui doivent être examinés et appuyés.

Nous croyons que le projet de loi C-2 dans sa forme actuelle va un peu plus loin que la mesure qui l'a précédé en précisant que l'âge de consentement est porté de 14 ans à 16 ans. L'Armée du Salut préconise de porter l'âge de consentement à l'âge de 18 ans, mais la mesure législative proposée est un pas en avant que nous accueillons favorablement.

En plus des modifications au Code criminel, pour ce qui est de l'âge de consentement, le projet de loi C-2 comporte quatre composantes additionnelles : des peines minimales obligatoires pour crimes graves avec armes à feu, qui figuraient dans l'ancien projet de loi C-10; des mesures pour lutter contre la conduite en état d'ébriété, tirées de l'ancien projet de loi C-32; des audiences de cautionnement pour infractions avec armes à feu ou autres armes réglementées, reprises de l'ancien projet de loi C-35; et des mesures sur les délinquants dangereux, les délinquants à contrôler et l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, reprises de l'ancien projet de loi C-27.

Attendu que l'Armée du Salut croit que le jugement est le privilège de Dieu, et attendu que Dieu a permis la mise en place des structures et processus gouvernementaux que nous connaissons aujourd'hui aux fins de l'établissement d'une société juste et morale, et étant donné que l'Armée du Salut croit que toutes les personnes, quel que soit le crime qu'elles aient pu commettre, sont foncièrement bonnes et peuvent être réhabilitées, notre réponse aux quatre autres composantes sera brève et plutôt exploratoire que prescriptive.

Étant donné le manque de recherche à l'appui de la notion voulant que l'incarcération soit un investissement dans la dissuasion future, et étant donné que les recherches confirment que les programmes d'intervention précoce pour le traitement et la réadaptation contribuent à réduire les taux de récidive, l'Armée du Salut doit appuyer les réserves et les critiques formulées par d'autres organisations à l'endroit des autres dispositions du projet de loi C-2. Par conséquent, l'Armée du Salut appuie la recommandation visant que l'on procède à un examen, à des recherches et à des modifications de ces dispositions du projet de loi C-2.

L'Armée du Salut proclame sa position sur l'âge de consentement depuis plus d'un siècle. Je cite un passage de l'histoire de l'Armée du Salut relativement à ses relations avec le Parlement britannique :

L'Armée a joué un grand rôle pour ce qui est d'attirer l'attention du gouvernement sur le fait qu'un bon nombre de jeunes filles étaient exposées à un grave danger moral parce

through being sent over to the Continent for dancing and theatrical engagements. In this instance a small private Bill to provide for supervision under license of all such engagements, prepared at the instigation of The Salvation Army (1908) was backed by Members of all parties The result was that the Government presented a Bill of its own (1910). This was crowded out until 1913, when by agreement with the Opposition it was passed.

Proponents of the age of consent legislation, formerly Bill C-22, seek protection for the vulnerable. The close-in-age provision provides for appropriate non-exploitive sexual choice for those less than 18 years of age. As such, the proposed sections of Bill C-2 are not specifically about removal of consent but, rather, addition of protections for the vulnerable. As such, the currently proposed legislation is more appropriately termed "age of protection" and should not be, in the context of the currently proposed legislation, viewed as controlling and discriminatory.

The Salvation Army, therefore, recommends that all MPs and senators should support the age of consent provisions in Bill C-2 as a progressive and long-sighted improvement toward the betterment of Canadian society; the government should implement and support early opportunities for treatment of victims of sexual exploitation; and, finally, the government should implement and support early opportunities for treatment within and outside of the criminal justice system, links between correctional facilities and community-based programs that provide treatment to offenders while incarcerated and following release, and community-based support and accountability groups, such as COSA, that provide support to offenders following release as important components of reducing recidivism.

In conclusion, I thank your committee members for the opportunity to contribute to the valuable process of determining and crafting legislation that would protect our Canadian youth and ensure the provision of resources for the treatment and rehabilitation for those Canadians in need, regardless of which side of the criminal justice line they stand.

The Chair: Thank you all. We will now go to question period, beginning with Senator Oliver.

Senator Oliver: Thank you for your excellent presentations. I listened to your words carefully, and I appreciate them coming from you and coming from your organizations. For the most part, the support you have for Bill C-2 and its attempt to give more protection to young children and strongly

qu'on les envoyait sur le continent dans le cadre d'engagements de danse et de théâtre. Un bref projet de loi d'initiative parlementaire prévoyant la surveillance et l'octroi d'un permis pour tous les engagements de ce genre, rédigé à l'instigation de l'Armée du Salut en 1908, a été appuyé par des députés de tous les partis... Le résultat fut que le gouvernement présenta son propre projet de loi en 1910. Celui-ci fut écarté du menu législatif par d'autres priorités jusqu'en 1913, date à laquelle il fut adopté grâce à un accord conclu avec l'opposition.

Les partisans d'une mesure législative sur l'âge de consentement, anciennement le projet de loi C-22, réclament une protection pour les personnes vulnérables. La disposition sur la proximité d'âge donne aux personnes de moins de 18 ans l'option d'une relation sexuelle appropriée et dénuée d'exploitation. Par conséquent, les dispositions du projet de loi C-2 ne visent pas spécifiquement à retirer le consentement, mais plutôt à renforcer la protection des personnes vulnérables. Il faudrait donc plutôt parler de « l'âge de protection » pour décrire les dispositions législatives proposées, lesquelles ne devraient pas, dans le contexte du projet de loi dans sa forme actuelle, être considérées comme des mesures de contrôle discriminatoires.

En conséquence, l'Armée du Salut recommande à tous les députés et sénateurs d'appuyer les dispositions du projet de loi C-2 sur l'âge de consentement qui constituent une amélioration progressiste et clairvoyante favorisant le mieux-être de la société canadienne; le gouvernement devrait mettre en oeuvre et appuyer des programmes d'intervention précoce pour le traitement des victimes d'exploitation sexuelle; et enfin, le gouvernement devrait mettre en oeuvre et appuyer des programmes d'intervention précoce pour le traitement des contrevenants à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du système de justice pénale, des liens entre les établissements correctionnels et les programmes communautaires fournissant des traitements aux délinquants pendant leur incarcération et après leur remise en liberté, et les groupes de soutien communautaires comme les cercles de soutien et de responsabilité, qui fournissent un encadrement aux délinquants après leur remise en liberté, toutes ces mesures contribuant à réduire la récidive.

En conclusion, je remercie les membres de votre comité de nous avoir donné l'occasion de contribuer au précieux processus d'élaboration d'un projet de loi qui protégera nos jeunes Canadiens et fera en sorte qu'on fournisse des ressources pour le traitement et la réadaptation des Canadiens dans le besoin, peu importe quelle position ils occupent sur l'échiquier de la société et de l'appareil de justice pénale.

La présidente : Merci à tous. Nous allons maintenant passer à la période des questions, en commençant par le sénateur Oliver.

Le sénateur Oliver : Je vous remercie de vos excellents exposés. Je vous ai écouté très attentivement et je vous remercie d'avoir exprimé la position de vos organisations. Dans l'ensemble, vous appuyez le projet de loi C-2, qui s'efforce d'accorder une protection accrue aux jeunes enfants, et vous êtes d'accord pour

supporting the extension of the age of consent to 16 years is important, and I appreciate your evidence.

Your presentation gave me some concern, Ms. Berzins. You talked about legal jargon and about other matters in your presentation that concerned me a bit. Some of what you said does not properly belong in a bill that is trying to combat violent crime. You based it on the fact that you were a victim of violent crime, and that was the basis upon which you wanted to say it. I, too, have been the victim of a very violent crime. The perpetrator in my case got 25 years in prison. A number of the measures that you say that victims such as us would want do not, in my opinion, belong in a criminal bill such as Bill C-2. They should go in legislation in relation to help and education, and so on. A number of those are provincial matters.

I do not see anything wrong with Bill C-2 insofar as it is designed to protect victims. There is adequate protection there. However, a number of measures take place in each of our provinces that cover much of what you said victims want. I would like to hear your reaction to that.

Ms. Berzins: First, I was not just speaking on my own behalf. I have met with many victims who have spoken candidly about their experiences after the court case is over. I am sure not everyone has the same experience, but many do. It is surprising because if we have not been there, we do not believe it is like that. However, it is like that.

I am not saying that Bill C-2 can provide those measures; I am saying that those features of the criminal justice system made worse by Bill C-2 will make it harder for those measures to be provided, even from other places.

Senator Oliver: I do not believe that at all.

Ms. Berzins: I am basing that on many courtroom observations. I do not know how many of you have had a chance to observe what happens in a courtroom. The minute we have the experience ourselves, we realize that, as persons with needs, it is not what it is about. It is the legal industry that takes over and deals with the issue in a way that limits what can be done and forces many elements underground. It prevents people from talking about what needs to be talked about out of fear of what will happen to the court case. The courtroom is not a safe place to deal with issues that people need to deal with when they have been through a crime. We have to ensure we provide other places. We have a mess on our hands because of the way the adversarial system works. The increasing number of acts being criminalized, because we believe that is the answer to deal with social problems, puts a great overload on the system.

porter à 16 ans l'âge de consentement à une activité sexuelle. Votre appui est important, et je vous remercie de votre témoignage.

Madame Berzins, votre exposé m'a décontenancé. Dans votre déclaration, vous avez parlé de jargon juridique et d'autres questions, ce qui m'a un peu inquiété. Certaines de vos observations ne s'appliquent pas pertinemment à un projet de loi qui s'efforce de combattre les crimes violents. C'est le fait d'avoir été victime d'un crime violent qui a coloré vos propos. J'ai moi aussi été victime d'un crime très violent. Dans mon cas, le perpétrateur a été condamné à une peine d'emprisonnement de 25 ans. À mon avis, bon nombre des mesures que vous préconisez au nom de victimes comme nous n'ont pas leur place dans une mesure pénale comme le projet de loi C-2. Elles devraient être intégrées dans des mesures consacrées à l'éducation, à l'aide aux victimes, et cetera, qui relèvent pour une bonne part de la compétence des provinces.

Je ne vois rien qui cloche dans le projet de loi C-2 pour ce qui est de la protection des victimes. Il offre une protection suffisante. Toutefois, il existe dans chaque province des initiatives qui répondent en grande partie à ce que réclament les victimes, selon vous. J'aimerais entendre votre réaction.

Mme Berzins : Premièrement, je ne parlais pas uniquement en mon nom. J'ai rencontré de nombreuses victimes qui m'ont parlé à cœur ouvert de leurs expériences une fois les procédures judiciaires terminées. Toutes les victimes n'ont pas vécu la même chose, mais un grand nombre partagent la même expérience. C'est étonnant car si nous n'avions pas connu cela, nous n'aurions pas cru que les choses se passaient de cette façon. Toutefois, c'est ainsi.

Je ne dis pas que le projet de loi C-2 peut offrir de telles mesures. J'affirme que les lacunes du système de justice pénale aggravées par le projet de loi C-2 rendront plus difficile la prestation de ces interventions, même pour d'autres parties prenantes.

Le sénateur Oliver : Je ne crois pas cela du tout.

Mme Berzins : Je me fonde sur de nombreuses observations de ce qui se passe au tribunal. Je ne sais pas combien d'entre vous ont eu l'occasion d'observer ce qui se passe dans une cour de justice. Dès que l'on vit cette expérience soi-même, on se rend compte que tout cela n'a rien à voir avec nos besoins en tant que personne. C'est la perspective juridique qui prend le dessus et on aborde la question d'une façon réductrice qui écarte de nombreux éléments. Cette approche empêche les gens de parler de leurs besoins de crainte de compromettre l'issue des procédures judiciaires. La salle d'audience d'un tribunal n'est pas un endroit sûr où les personnes qui ont été victimes d'un crime peuvent aborder les crimes qui les préoccupent. Nous devons leur donner accès à d'autres endroits. La nature adversative du système a créé un gâchis. On opte de plus en plus pour la criminalisation, car on croit que c'est la réponse aux problèmes sociaux. C'est pour cette raison que le système croule sous la pression.

I will not try to persuade you of that; I know it. If you speak to many others, you will find that, too. If you speak to judges, they know that they are overwhelmed by what comes before them, and the ways in which they have to work do not deliver what will help the community in the long run.

My point is not that you need to legislate that. My point is this: Please do not do something that will make it worse.

The goals that I have heard said here — even from people who differ from my view — are definitely ideals and goals that I value. We have many of the same objectives. The tools for reaching those objectives, we know from experience, will not achieve what you are trying to accomplish, will cost so much money and use up resources that will then not be available for the other areas that could be affected. That is our concern.

Senator Oliver: Thank you for that. I have a better understanding of your position.

Senator Cowan: Mr. Hutchinson, on page 2 of your brief, at the end of the second last paragraph, the last sentence says, “With the age of consent now set at 14, Canada has become a destination for people who want sex with children.” That may well be. That is not something I have heard before. Where did you get that information? Do you have a study to that effect? Are there statistics that support that position?

Mr. Hutchinson: When we appeared before the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, we appeared with representatives from the Toronto Police Service Sex Crimes Unit and the RCMP National Child Exploitation Coordination Centre. They confirmed at that time — their testimony is in the minutes of the meeting held on March 22, 2007 — that they were dealing with sex tourism traffic now in Canada where ephebophiles, those attracted to pubescent youth, were grooming 12- and 13-year-old girls over the Internet and then coming to Canada shortly after their fourteenth birthday; they were dealing primarily with girls, so that they could meet with those young girls and engage in sexual activities. They identified that those people were coming primarily from the United States and Europe.

Senator Cowan: I see we have Detective Sergeant Scanlan from the Toronto Police Service Sex Crimes Unit, Child Exploitation/Special Victims on Monday. Perhaps he will be able to answer that question. Is that the basis of the evidence?

Mr. Hutchinson: Yes, she was present. We also had representatives from the Canadian Police Association present at that meeting.

Je n’essaierai pas de vous convaincre; je sais que c’est le cas. Si vous parlez à de nombreux autres intervenants, vous constaterez aussi que c’est le cas. Si vous parlez à des juges, vous constaterez qu’ils sont débordés et que les conditions dans lesquelles ils sont appelés à travailler ne leur permettent pas d’offrir aux communautés les services dont elles ont besoin à long terme.

Je n’ai pas dit qu’il fallait légiférer pour le faire. Mon argument est le suivant : je vous en prie, ne prenez pas des décisions qui vont empirer la situation.

Les objectifs que j’ai entendu mentionner ici — même dans la bouche de personnes qui ne partagent pas mon avis — sont certainement des idéaux auxquels j’adhère. Nous partageons bien des objectifs. Or, nous savons d’expérience que les outils envisagés pour atteindre ces objectifs ne vous permettront pas de réaliser ce que vous tentez d’accomplir. De plus, cela coûtera très cher et accaparrera les ressources qui autrement auraient pu être disponibles dans d’autres champs d’intervention. Voilà ce qui nous préoccupe.

Le sénateur Oliver : Je vous remercie de cette précision. Je comprends mieux votre position.

Le sénateur Cowan : Monsieur Hutchinson, à la page 2 de votre mémoire, à la fin de l’avant-dernier paragraphe, la dernière phrase se lit comme suit : « Comme l’âge de consentement à une activité sexuelle est actuellement fixé à 14 ans, le Canada est devenu une destination pour des gens qui veulent avoir des relations sexuelles avec des enfants. » C’est peut-être le cas, mais je n’ai jamais entendu cela auparavant. Où avez-vous obtenu cette information? Y a-t-il une étude qui corrobore vos dires? Y a-t-il des statistiques pour étayer cette position?

M. Hutchinson : Lorsque nous avons comparu devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, les autres témoins étaient des représentants de la Section des crimes sexuels des Services de police de Toronto et du Centre national de coordination contre l’exploitation des enfants de la GRC. À cette occasion, ils ont confirmé — et leur témoignage figure dans le procès-verbal de la séance du 22 mars 2007 — que le Canada était maintenant une destination du tourisme sexuel. Des éphebophiles, des adultes attirés par des jeunes gens pubères, manipulaient des jeunes filles de 12 et 13 ans sur Internet et venaient ensuite au Canada après leur 14^e anniversaire. Ils ciblaient principalement des jeunes filles dans le but de les rencontrer et de s’adonner avec elles à des activités sexuelles. D’après eux, ces touristes sexuels viennent principalement des États-Unis et d’Europe.

Le sénateur Cowan : Je vois que nous entendrons lundi le sergent-détective Scanlan, de la Section des crimes sexuels, Exploitation des enfants/victimes spéciales, du Service de police de Toronto. Peut-être pourra-t-elle répondre à cette question. Est-ce la base de votre témoignage?

M. Hutchinson : Oui, elle était là. Des représentants de l’Association canadienne des policiers étaient aussi présents à cette séance.

Senator Andreychuk: I want to follow up with Ms. Berzins' comments. First, I share your view that if we could attack the problems earlier, deal with them and find alternatives, we would not need to go to court.

Second, if we paid more attention to treatment as offenders go in and integration treatment when they come out, we would be better off. That is a broad philosophical point that, perhaps, you and I share.

However, you are saying that Bill C-2 will make it worse. It would make it worse because it is one more piece of legislation. Every time we add something to the Criminal Code, it brings on the judicial system the need for resources, more institutions and so on.

We heard testimony yesterday, which I was rather taken by, from the prosecutor who was dealing with the repeat violent offenders. That is what much of this bill is about. He said that if we had the new system in place in Bill C-2, we would be better equipped to do risk analysis and assessment of the offender to get the help he or she needs.

Have you looked at the bill to that extent to be able to tell me whether you agree that it would be a much more, all-embracing assessment, that it would be helpful for the offender, the victim and society; or do you disagree with him?

Ms. Berzins: I am afraid I disagree. I have also discussed this with prosecutors myself. I believe that when we look at how the system works in practice and what the history has been with the existing dangerous offender provisions, they are very time-consuming. To increase their use will tie up many more resources that will cause more litigation probably because the risks are higher for the offender. We can expect more plea bargaining to happen. Many more unintended effects that make the system work even less openly and less humanly will occur.

I believe there are definitely some offenders from whom we really need protection. No one would quarrel with that. None of us wants to be at risk when we can do something about it.

However, the provisions that we have are sufficient, in the experience of people with whom I have spoken. I am sure you have heard that from other witnesses as well. We have provisions and, by and large, they have been working. There is no reason why we cannot continue to work within those provisions to achieve what we want to achieve and put more care into ensuring that we do it competently and thoroughly.

I have consulted with people who say that we can expect much more litigation, resistance to pleading guilty or plea bargaining to occur, which will make everything go underground, and it will become even more difficult to deal with the real problems you are talking about.

Senator Andreychuk: With respect to the whole system, in the way you characterize it, you could say that about a first offender or a repeat offender. This legislation is designed to get at that very

Le sénateur Andreychuk : Je veux revenir sur les commentaires de Mme Berzins. Premièrement, je suis d'accord avec vous. Si nous pouvions cerner les problèmes plus tôt, s'y attaquer et trouver des solutions de rechange, il ne serait pas nécessaire d'aller devant les tribunaux.

Deuxièmement, si l'on attachait davantage d'importance au traitement des délinquants qui entrent dans le système et à des mesures d'intégration lorsqu'ils en sortent, nous serions mieux lotis. C'est un grand principe philosophique que nous partageons sans doute vous et moi.

Cela dit, vous affirmez que le projet de loi C-2 empirera la situation. Les choses empireront car il s'agit d'une mesure législative additionnelle. Chaque fois que l'on ajoute un élément au Code criminel, le système judiciaire a besoin de plus de ressources, de plus d'institutions, et cetera.

Hier, nous avons entendu le témoignage, très prenant, d'un procureur qui s'occupe du cas des récidivistes violents, ce qui est au coeur du projet de loi. D'après lui, grâce au nouveau système qu'engendrera le projet de loi C-2, nous serons mieux équipés pour faire l'évaluation et l'analyse du risque du contrevenant en vue de lui offrir l'aide dont il a besoin.

Votre examen du projet de loi vous permet-il de dire si vous êtes d'accord avec lui, si le projet de loi permettra une évaluation plus exhaustive qui serait utile pour le contrevenant, la victime et la société, ou êtes-vous en désaccord avec lui?

Mme Berzins : Je crains d'être en désaccord. J'ai aussi discuté moi-même de la situation avec des procureurs. Si l'on considère le fonctionnement du système en pratique et le recours antérieur aux dispositions concernant les délinquants dangereux, on constate que cela prend beaucoup de temps. Y recourir davantage nécessitera l'injection de ressources supplémentaires, ce qui aura sans doute pour effet de multiplier les litiges car les risques sont plus élevés pour les contrevenants. On peut s'attendre à ce qu'il y ait davantage de négociations de plaidoyers.

De nombreux autres effets non intentionnels rendront le système encore moins ouvert et moins humain. Il y a certainement des délinquants dont la société doit vraiment se protéger. Personne ne conteste cela. Aucun d'entre nous ne veut courir de risque lorsqu'on peut faire autrement.

Toutefois, d'après l'expérience des gens à qui j'ai parlé, les dispositions actuelles sont adéquates. Je suis sûr que vous avez aussi entendu ce son de cloche de la part d'autres témoins. De façon générale, les dispositions actuelles fonctionnent bien. Il n'y a pas de raison de ne pas continuer de les appliquer pour réaliser nos objectifs en redoublant d'efforts pour s'assurer de le faire avec sérieux et compétence.

J'ai consulté des gens qui m'ont dit que l'on peut s'attendre à plus de litiges, à plus de résistance à plaider coupable ou à la multiplication des négociations de plaidoyers. Tous ces facteurs auront pour effet d'évacuer tout le reste, et il deviendra encore plus difficile de régler les problèmes réels dont vous parlez.

Le sénateur Andreychuk : Pour ce qui est du système dans son ensemble, compte tenu de la façon dont vous le percevez, on pourrait affirmer cela au sujet d'un délinquant primaire ou d'un

narrow band, namely those who have repeated dangerous offences. We are told that about 90 per cent of them are repeat sexual offenders. We do not end up with one victim; we end up with two, three, four or five and the offender has not changed their habits.

By broadening the reverse onus and other provisions, we are getting at that very narrow band, where we have not succeeded before or were not involved with them, and it is the extremely dangerous and repetitive offenders. We are not talking about a wide spectrum of offences.

I still have some concern that the system is not long and elaborate. It has built-in safeguards for the offender, which is what our system is built on. We do not want to trap within the system people who do not belong there. With respect to necessity, therefore, there will be stages and steps that will take longer. I feel that is in our interest.

Equally, there are stages and steps of assessment that may get them to understand and encourage them, I believe as stated in the Salvation Army brief, to take responsibility and be part of the treatment. Whether it accomplishes that — I have been in the system as long as you, except I have a certain amount of cynicism — that is the objective being proposed. Do you disagree with that?

Ms. Berzins: I do not disagree with the objective. You are talking about selective incapacitation, the ability to appropriately deal with those who pose the greatest danger.

Senator Andreychuk: That is right.

Ms. Berzins: However, the tools proposed, in our experience, will not be capable of doing that. I believe you will be meeting with Mr. Anthony Doob on Monday, and that would be a good question to ask him.

Researchers, such as him, with whom we have consulted tell us that the research indicates that we are simply not capable of reliably identifying those who pose the greatest danger, and there are too many other false positives. The problem is that we have a very blunt instrument, namely a category of offence rather than an individual assessment in terms of bringing the application and having the onus on the offender to have to disprove and then reverse that onus.

The adversarial way those psychiatric assessments work is not taken into account. I know we would all like to believe it does not work that way, but it does. There are psychiatrists for the defence and for the Crown. They are human and get caught up in the adversarial “we-will-do-a-good-job-for-our-side” battle. That court battle does not necessarily come out with the result we are looking for. It injects a process that distorts what we are trying to do.

récidiviste. La mesure à l'étude vise ce créneau très étroit, soit ceux qui ont commis à répétition des crimes dangereux. On nous dit qu'environ 90 p. 100 d'entre eux sont des agresseurs sexuels récidivistes. À ce moment-là, on ne se retrouve pas avec une seule victime, mais avec deux, trois, quatre ou cinq, et le perpétrateur n'a pas changé ses habitudes.

En élargissant les dispositions concernant l'inversion du fardeau de la preuve et d'autres, nous nous attaquons à ce très petit groupe qui nous a tenus en échec auparavant ou qui n'a pas été touché par des interventions, celui des délinquants extrêmement dangereux et récidivistes. Nous ne parlons pas d'un vaste éventail d'infractions.

Certes, le système ne doit pas imposer des délais et des complications. Il renferme des garanties de protection intrinsèques pour le contrevenant, ce qui est l'un de ses principes de base. Nous ne voulons pas coincer dans le système des gens qui ne devraient pas y être. Par conséquent, il y aura nécessairement des stades et des étapes qui prendront du temps. J'estime que c'est dans notre intérêt.

De même, l'évaluation comportera des stades et des étapes d'évaluation qui aideront les contrevenants à comprendre la portée des gestes qu'ils ont posés et les encourageront à assumer leurs responsabilités et à s'investir dans le traitement, comme cela a été mentionné dans l'exposé de l'Armée du Salut. C'est l'objectif que s'est donné le système. Quant à savoir s'il peut y arriver, je suis dans le système depuis aussi longtemps que vous, sauf que j'ai acquis une certaine dose de cynisme. Êtes-vous en désaccord avec cela?

Mme Berzins : Je ne suis pas en désaccord avec l'objectif. Vous parlez d'une neutralisation sélective, de la capacité de mettre hors d'état de nuire les délinquants qui posent les plus grands risques.

Le sénateur Andreychuk : C'est exact.

Mme Berzins : Toutefois, selon notre expérience, les outils proposés ne nous permettront pas d'atteindre cet objectif. Je crois savoir que vous rencontrerez M. Anthony Doob lundi, et ce serait une bonne question à lui poser.

Des chercheurs comme lui, que nous avons consultés, affirment que d'après leurs travaux de recherche, nous ne sommes tout simplement pas capables d'identifier avec certitude les personnes qui posent les plus grands risques; il y a trop d'autres faux positifs. Le problème est que nous avons un instrument très grossier, soit une catégorie d'infractions plutôt qu'une évaluation individuelle qui débouche sur une demande de désignation. En vertu de l'inversion du fardeau de la preuve, il incombe au délinquant de réfuter ce qu'on lui reproche.

On ne prend pas en compte l'aspect contradictoire de ces évaluations psychiatriques. Je sais que nous voudrions tous croire que les choses ne fonctionnent pas de cette façon, mais c'est un fait. La défense et la Couronne ont leurs propres psychiatres. Ce sont des humains qui s'investissent dans le côté accusatoire de la bataille et qui veulent faire un bon travail pour leur camp. Cette bataille judiciaire ne donne pas nécessairement les résultats escomptés. Elle introduit un processus qui fausse la donne.

Senator Andreychuk: I have studied other systems. When we get to that last resort, namely those repeat and violent offenders, we cannot just decide to lock them away; we have to go through some process. An adversarial system is part of our judicial system. What are you advocating? How would we protect society if we do not use the judicial system?

It seems that the U.K., Australia, New Zealand, Canada, and I could list probably all the nations in the world, have some form of judicial system. By nature, it takes time; by nature, it is unwieldy; by nature, we should continue to criticize. However, what is the alternative if it is not to try to improve the existing system?

Ms. Berzins: I am not for doing away with the system altogether. I may sound like an anarchist, but I am not one. We need good, solid legal procedures to help us when we really need them. They are over-applied and over-relied on for much less serious matters. This means that when we come to the serious matters, we do not have the time and resources to do a good, quality job of it.

We need places around the adversarial system that offer a possibility of proceeding with an offender and a victim in a way that is safe for them to openly talk about what really happened and what the problems are. It is possible to accomplish that.

The gentleman from the Salvation Army talked about circles of accountability and support. That model is used with people coming out of prison who are high-risk and high-need pedophiles. However, because it provides support as well as a challenge and supervision in a way that is safe for the offender to reveal what he or she is going through so that we can deal with them, research has shown that it has reduced recidivism by 76 per cent compared to people who do not go through this process.

The model being used in a certain place in the system, but the type of approach that it represents is something that could be integrated into many other phases of the system. It is the only way that we will really create human safety and not just drive dangerous people underground, hiding from us what we need to know about them.

Senator Andreychuk: I will leave it at that.

Senator Merchant: We believe that the Senate serves a very good purpose in that it gives a voice to women and minorities, who are under-represented in elected offices — not just in the federal Parliament but also in provincial and local governments — women in particular.

We have heard from many people while studying this bill that “getting tough on crime” may just be a political statement. It is less about governance and how things really work.

Le sénateur Andreychuk : J’ai étudié d’autres systèmes. Lorsqu’on arrive à ce dernier recours, soit au cas des délinquants violents et récidivistes, on ne peut pas tout simplement décider de les garder en prison; il faut respecter un certain processus. L’aspect contradictoire est un aspect intrinsèque de notre système de justice. Que préconisez-vous? Comment pourrions-nous protéger la société sans avoir recours au système judiciaire?

Il semble que le Royaume-Uni, l’Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada — et je pourrais sans doute nommer tous les pays du monde —, aient un système judiciaire quelconque. De par sa nature, il est lent; de par sa nature, il est trop compliqué, et nous devrions continuer à le critiquer. Toutefois, quelle est l’alternative, sinon d’essayer d’améliorer le système existant?

Mme Berzins : Je ne propose pas d’abandonner le système. Vous me prenez peut-être pour une anarchiste, mais je n’en suis pas une. Il faut que nous puissions compter sur des procédures légales sérieuses et solides lorsque nous en avons vraiment besoin. On compte beaucoup trop sur le système et on y a beaucoup trop recours pour des questions mineures. Cela signifie que lorsque des problèmes sérieux se présentent, nous n’avons ni le temps ni les ressources nécessaires pour faire du bon travail.

Le système adversatif doit s’accompagner de modes d’intervention permettant aux délinquants et à leurs victimes de discuter ouvertement en lieu sûr des événements et des problèmes connexes. C’est possible d’accomplir cela.

Le témoin de l’Armée du Salut a parlé des cercles de responsabilisation et de soutien. On utilise ce modèle pour venir en aide aux pédophiles à haut risque aux besoins multiples qui sortent de prison. Toutefois, comme ce mode d’intervention offre un soutien, ainsi qu’une supervision dans un cadre sécuritaire qui permet au délinquant de communiquer les problèmes qu’il rencontre pour que nous puissions l’aider, il a contribué à réduire la récidive de 76 p. 100 pour les participants, comparativement aux non-participants à ce processus. C’est ce qu’a établi la recherche.

Ce modèle s’inscrit à un certain endroit dans le système mais l’approche qu’il représente pourrait être intégrée dans de nombreuses autres phases du système. C’est la seule façon de créer un environnement sûr, au lieu d’inciter des gens dangereux à opter pour la clandestinité et à nous cacher ce que nous devrions savoir à leur sujet.

Le sénateur Andreychuk : Je vais m’en tenir là.

Le sénateur Merchant : Nous croyons que le Sénat se rend très utile en donnant la parole aux femmes et aux minorités qui sont sous-représentées dans les assemblées élues, non seulement au Parlement fédéral mais également dans les assemblées provinciales et municipales — les femmes en particulier.

Au cours de notre étude du projet de loi, nous avons entendu bien des gens dire que la lutte à la criminalité n’est qu’un slogan politique, et que cela n’a pas grand-chose à voir avec la gouvernance et la façon dont les choses fonctionnent concrètement.

For those who would wholeheartedly support Bill C-2, we must listen to the voices we have heard, First Nations people and minority groups who say that this bill discriminates against them. They have talked about racism and the inability of minorities and First Nations people to understand our judicial system and their rights.

They will sometimes plead guilty without realizing the implications. You have in this bill the dangerous offender legislation. Consider that incarceration does not make for safer communities because we are not doing anything to help the incarcerated people to be able to live in society in a better way. For those of you who wholeheartedly support this bill, I would like to hear how you feel about the points that I have raised, please.

Ms. Costigan: I sincerely regret that we have abhorrent conditions in the case of the state of livelihood of our Aboriginal peoples. I do not feel that this bill adds to that state of affairs. The fact, if it is true, that they do not get proper legal counsel at the time of the occurrence of the criminal offence or at the time of the procedure in court is not something that Bill C-2 can solve. Its solution has to be from other areas of legislation. It has to come from the number of duty counsel provided. It has to come from, perhaps, the number of legal aid certificates that are provided in the area; and there has to be, in my respectful submission, a desire of the Aboriginal people to elevate themselves to a condition where these facts are no longer true.

Senator Merchant: I am not here to dispute with you. I only simply ask that you put on the record the way you feel because we have heard from others, so the record will speak for itself. If anyone else has something to say, I would like to hear it.

Mr. Hutchinson: The Evangelical Fellowship of Canada addresses only the component of the bill that was previously Bill C-22. In the nation of Canada, we perceive that the requirements are culturally neutral, that identifying the impropriety of an adult engaging in sexual activity with a child is culturally neutral. Therefore, we would still continue to endorse and fully support the increase in the age of consent, which is still within the range of childhood.

Senator Stratton: It is interesting to hear your perspectives on this subject. I do not have much to add except to say that this bill is really about condemning adult sexual behaviour and not the youth. This is not condemning the sexual behaviour of kids between the ages of 14 and 16. This is about sexual predators, straight and simple, with respect to age of consent.

With respect to sentencing, much of what was talked about is education, social concerns. Those are true but have nothing to do with this bill. This bill is about justice.

À ceux qui appuient sans réserve le projet de loi C-2, je signale qu'il nous faut écouter les voix des peuples des Premières nations et des groupes minoritaires qui estiment que cette mesure est discriminatoire à leur endroit. Ils ont évoqué le racisme dont ils font l'objet et l'incapacité des minorités et des peuples des Premières nations de comprendre le système judiciaire et leurs droits.

Il arrive que certains plaident coupables sans comprendre ce que cela implique. Le projet de loi aborde la question des délinquants dangereux. Il faut savoir que l'incarcération ne rend pas nos communautés plus sûres car nous ne faisons rien pour aider les détenus à mieux vivre dans la société. J'aimerais que ceux d'entre vous qui appuient sans réserve le projet de loi me disent ce qu'ils pensent des arguments que j'ai soulevés.

Mme Costigan : Je regrette sincèrement que les peuples autochtones du Canada aient des conditions de vie déplorables. Je ne pense pas que cette mesure empirera leur situation. S'il est vrai que les Autochtones sont mal conseillés au plan juridique lorsqu'ils sont inculpés d'infractions criminelles ou traduits devant les tribunaux, ce n'est pas un problème que le projet de loi C-2 peut résoudre. Sa solution passe par d'autres interventions législatives. La solution consiste peut-être à augmenter le nombre d'avocats commis d'office ou le nombre de certificats d'aide juridique disponibles pour la région. Et, en toute déférence, je crois que la solution doit découler de la volonté des peuples autochtones de s'élever eux-mêmes à une condition où ces faits ne seront plus vrais.

Le sénateur Merchant : Je ne suis pas ici pour engager le débat avec vous. Je vous demande simplement de nous communiquer votre opinion car nous avons entendu celle d'autres personnes. Le compte rendu parlera de lui-même. Si quelqu'un d'autre a quelque chose à ajouter, je voudrais l'entendre.

M. Hutchinson : L'Alliance évangélique du Canada s'est uniquement prononcée sur la composante de la mesure qui était auparavant le projet de loi C-22. Au sein de la nation canadienne, nous estimons que les principes sont neutres au plan culturel. Autrement dit, dénoncer le comportement répréhensible d'un adulte qui se livre à une activité sexuelle avec un enfant est neutre au plan culturel. En conséquence, nous persistons à endosser et à appuyer pleinement le relèvement de l'âge de consentement, qui demeure dans les limites de l'enfance.

Le sénateur Stratton : Il est intéressant d'entendre vos points de vue à ce sujet. Je n'ai pas grand-chose à ajouter, sinon que la raison d'être du projet de loi est de condamner le comportement sexuel des adultes et non des jeunes. Il n'est pas question de condamner le comportement sexuel des jeunes qui ont entre 14 et 16 ans. Si nous voulons hausser l'âge de consentement, c'est purement et simplement pour les protéger des prédateurs sexuels.

Pour ce qui est de la détermination de la peine, on a surtout parlé d'éducation, de préoccupations d'ordre social. Ces perspectives sont valables, mais elles n'ont rien à voir avec le projet de loi à l'étude dont l'objectif premier est la justice.

Ms. Costigan: You will have difficulty persuading youth, who understand that the age of consent to sexual activity will be raised from 14 years of age to 16 years of age, that the bill does not concern them. One will need a little persuasion in that regard, and in that regard I would hope that, as part of it, there would be a belief and an acceptance that it is in their best interest that this bill pass; not only to protect them from predators but also to allow them the freedom to grow up at least until the age of 16. At that age, they can decide upon the wisdom of sexual activity, given what can happen if one is promiscuous at a young age or an old age. To persuade them that it has nothing to do with them is a bit of a task.

Senator Stratton: I am not disagreeing with that. My point was that essentially 14- and 15-year-old kids will not be affected by this bill in that sense that they will go to jail if they have sex with one another at that age.

Ms. Costigan: I understand.

Senator Stratton: This bill tries to address the sexual predators that go after those kids at that age. There is a fundamental difference.

Ms. Costigan: Absolutely, and I believe that is clear in the bill.

Mr. Effer: That is our understanding of the age of consent portion of this legislation, hence, why we referred to it as an age of protection rather than an age of consent. We also recognize that the youth may view it as being something that would be constricting on their freedoms, but we firmly believe that this age of consent portion is really age of protection. Therefore, that is why we support this section of the bill. We hope our youth see the freedom this provision allows them and also addresses, as you say, the adult predators, the adult exploitation of youth and that our youth would see the positive side, that indeed this legislation is aimed at protecting them, not restricting their freedoms. I agree, yes.

Mr. Hutchinson: Ms. Costigan has touched on something that I have noticed in the testimony over the last several days; the question of education and how our young people feel, pure and simple. I am, as you can see, slightly removed from my high school years. I do recall, however, that it was clearly taught to us at that time that, as it was described, for a female of previously chaste character — under the age of 18 years at that time, and certainly it was at least the age of 16 years — to engage in sexual activity with an adult was illegal. It was something that we, as teenagers, were well aware of.

My daughter, on the other hand, is a bit closer to having completed high school. She is 20 years old, and she tells me — and certainly told me when she was a little younger — that what they started learning from grade 8, when she was 12 years old, was the age of consent for them to engage in sexual activity. They started learning that in health class. When she took an introduction to Canadian law course in grade 11, they were taught very clearly what the Criminal Code had to say about engaging in sexual activity. Her great concern expressed to me was, at 15 years of

Mme Costigan : Vous aurez du mal à convaincre les jeunes que ce projet de loi ne les concerne pas. Ils savent pertinemment qu'il vise à faire passer de 14 à 16 ans l'âge de consentement à une activité sexuelle. Il faudra un certain pouvoir de persuasion à cet égard. J'espère qu'on pourra faire accepter aux jeunes et les convaincre qu'il est dans leur meilleur intérêt que ce projet de loi soit adopté; non seulement pour les protéger des prédateurs mais aussi pour leur permettre de grandir en toute liberté, à tout le moins jusqu'à l'âge de 16 ans. À ce moment-là, ils pourront décider s'il est sage d'avoir des relations sexuelles, compte tenu des risques associés à la promiscuité, que l'on soit jeune ou vieux. Je pense que c'est une lourde tâche de les persuader que cela n'a rien à voir avec eux.

Le sénateur Stratton : Je n'en disconviens pas. Mon argument était plutôt que les jeunes de 14 et 15 ans ne seront pas visés par le projet de loi, au sens où ils ne seront pas jetés en prison s'ils ont des relations sexuelles entre eux à cet âge.

Mme Costigan : Je comprends.

Le sénateur Stratton : Le projet de loi cible les prédateurs sexuels qui pourchassent les enfants de cet âge. C'est une différence fondamentale.

Mme Costigan : Absolument, et je pense que c'est clair dans le projet de loi.

M. Effer : C'est ainsi que nous comprenons le volet sur l'âge de consentement à une activité sexuelle dans cette mesure. C'est d'ailleurs pourquoi nous employons l'expression âge de protection plutôt qu'âge de consentement. Nous reconnaissons aussi que les jeunes peuvent y voir une entrave à leur liberté, mais nous croyons fermement qu'âge de consentement équivaut à âge de protection. Voilà pourquoi nous appuyons cet article du projet de loi. Nous espérons que les jeunes prendront acte de la liberté que leur confère cette disposition et qu'ils en verront le côté positif. En ciblant, comme vous le dites, les adultes prédateurs, l'exploitation des jeunes par les adultes, j'espère que la jeunesse comprendra que cette mesure vise à les protéger et non à restreindre leur liberté. Je suis d'accord, oui.

M. Hutchinson : Mme Costigan a abordé un aspect qui, je le constate, revient dans les témoignages depuis quelques jours : la question de l'éducation et de la perception des jeunes, tout simplement. Comme vous pouvez le constater, mes années d'école secondaire sont loin derrière moi. Toutefois, je me rappelle qu'on nous apprenait à cette époque qu'il était illégal pour une jeune fille aux moeurs chastes, comme le voulait l'expression, à moins de 18 ans et certainement à moins de 16 ans, de se livrer à une activité sexuelle avec un adulte. En tant qu'adolescents, nous étions très conscients de cela.

Par contre, ma fille n'a pas terminé ses études secondaires depuis très longtemps. Elle a 20 ans. D'après elle, et c'est certainement ce qu'elle m'a rapporté lorsqu'elle était un peu plus jeune, c'est en secondaire II, à l'âge de 12 ans, qu'elle a appris quel était l'âge pour consentir à une activité sexuelle. On apprenait cela aux enfants en cours d'hygiène. Dans un cours d'introduction au droit canadien, en secondaire V, elle a appris précisément ce que renfermait le Code criminel au sujet de l'âge légal pour s'adonner à des activités sexuelles. À l'âge de 15 ans, ce

age, how I would feel if she came home with a 25-year-old boyfriend. As a parent, I was not too excited. Also as a parent, my answer to her was perhaps politically correct. I said, "Honey, I would still love you, but I would feel very uncomfortable with the power imbalance, because a 25-year-old, even earning slightly more than minimum wage, seems to have a small fortune compared to a 15-year-old who is not working at all."

On the education issue, our young people will find out in school what the law is fairly quickly. While there may be a small number who have great difficulty with the idea that they might have to give up older boyfriends or girlfriends, or fantasies about having older boyfriends or girlfriends, it will not be too long before our youth culture adjusts to understanding that the age of protection is set at 16 years of age.

Ms. Berzins: I could really understand that several of you have a particular section of the bill with which you agree. My concern is that you seem to be boxed into a situation, if I understand correctly, where you have to go for everything or nothing.

You are saying, no. Good, I am glad that I have misunderstood because that has been my understanding, that there could be no amendments. I find it difficult to accept all the negative aspects that will go along with the positive aspects that you are trying to accomplish. I have grave concerns about whether the positive aspects that you are accomplishing outweigh all the negative aspects that you will bring about at the same time.

Perhaps I have misunderstood the political reality of today. I hope so.

Senator Stratton: Thank you.

The Chair: I will not even go there.

Senator Ringuette: I welcome the comments made by Ms. Berzins, Mr. Hutchinson and Mr. Effer in regard to the need to put more emphasis on rehabilitation for victims and offenders. That is the way to go.

We often hear from politicians and others in the business community that the best social program is a good economy. I also believe that the best justice program is having a good economy and a good social program. That speaks loudly, from my perspective, to what the three of you have to say.

I am somewhat concerned about Ms. Costigan's statement in regard to antipodes: One is protection from predators, and the other one, to quote you, is "the desire of the Aboriginal people to elevate themselves." That speaks loudly to good economic policy and good social policy. It also speaks to the fact that if we White people had not been predators maybe we would not be facing the incarceration rate that we have in Aboriginal communities right now. If we had not put them on reserves, maybe they would have a better chance of having a good education, a better chance of exploiting their own natural

qui l'inquiétait le plus, c'était de savoir comment je réagis si elle ramenait à la maison un petit ami de 25 ans. En tant que parent, l'idée ne me plaisait guère. Mais en tant que parent également, je lui ai fourni une réponse peut-être conforme à la rectitude politique. Je lui ai dit : « Ma chérie, cela ne changerait rien à l'amour que je te porte, mais la différence de pouvoir entre vous deux me rendrait très mal à l'aise, parce qu'un jeune homme de 25 ans, même s'il gagne un peu plus que le salaire minimum, semble posséder une petite fortune comparativement à une jeune fille de 15 ans qui ne travaille pas du tout. »

Côté éducation, nos jeunes apprendront assez rapidement à l'école la teneur de la loi. Il y aura peut-être un petit nombre d'entre eux qui accepteront mal de laisser tomber un copain ou une copine plus âgé, ou le rêve d'avoir un copain ou une copine plus âgé, mais il ne faudra pas beaucoup de temps avant que la culture de la jeunesse s'adapte à la notion que l'âge de protection est établi à 16 ans.

Mme Berzins : Je comprends tout à fait que plusieurs d'entre vous soyez d'accord avec une partie en particulier du projet de loi. Ce qui me préoccupe, c'est que vous semblez coincés dans une situation où, si j'ai bien compris, c'est tout ou rien.

Je vois des signes de dénégalation. Très bien. Je suis ravie de m'être trompée. Je croyais qu'il n'était pas possible d'apporter des amendements. Il est difficile d'accepter tous les aspects négatifs qui accompagneront les aspects positifs que vous essayez d'instaurer. Je me demande sérieusement si les aspects positifs surpasseront les aspects négatifs que vous déclencherez en même temps.

Peut-être ai-je mal compris la réalité politique d'aujourd'hui. Je l'espère.

Le sénateur Stratton : Merci.

La présidente : Je ne vais même pas me lancer là-dedans.

Le sénateur Ringuette : Je remercie Mme Berzins, M. Hutchinson et M. Effer de leurs commentaires quant à la nécessité d'insister davantage sur la réhabilitation dans l'intérêt des victimes et des délinquants. C'est la façon idéale de procéder.

Nous entendons souvent des politiciens et des gens d'affaires dire que le meilleur programme social est une économie vigoureuse. Je crois aussi qu'une bonne économie et un bon programme social servent les meilleurs intérêts de la justice. Dans mon optique, cela reflète résolument les propos que vous avez tenus tous les trois.

La déclaration de Mme Costigan au sujet des antipodes me tracasse quelque peu : d'une part, la protection contre les prédateurs et de l'autre, je vous cite, « la volonté des peuples autochtones de s'élever au-dessus de leurs conditions ». Voilà qui confirme résolument le bien-fondé d'une bonne politique économique et sociale. Cela reflète aussi le fait que si nous, les Blancs, n'avions pas été des prédateurs, on ne verrait peut-être pas les taux d'incarcération élevés qui affligent les communautés autochtones à l'heure actuelle. Si nous n'avions pas relégué les Autochtones dans des réserves, ils auraient peut-être une

resources and human resources. If we had not put them in a protective schools environment, perhaps there would not be as many Native offenders or Native people in jail.

Ms. Costigan, I took some offence from your comments, and I hope that some White people will elevate to the challenge facing our Aboriginal communities.

Thank you.

Ms. Costigan: Senator, in my early years in law, I worked very closely with the Native Canadian association in Toronto, and devoted a great deal of my time to the advancement of that association. My wish is that there could be a betterment of the conditions in which the Aboriginal people find themselves definitely.

The Chair: My first question would be to Mr. Hutchinson, Ms. Costigan and Mr. Effer, and it has to do with the existing section in the Criminal Code that deals with the sexual exploitation of young persons.

This was only adopted two and a half years ago. That is not a very long time for a new section of the Criminal Code to be used, to become familiar to the police, Crown and courts, and for us, collectively as a society, to figure out what difference it has made.

On what basis do you believe — because I gather you do all believe — that that section of the Criminal Code is not sufficient, and that we need to pass this portion of Bill C-2?

Mr. Hutchinson: The difficulty with the sexual exploitation section is attaining evidence to prove that there has been sexual exploitation. Some of that difficulty will be removed, certainly for those up to the age of 16 years, if this provision is passed.

You have Detective Sergeant Scanlan coming here on Monday; however, the reality I heard in the testimony during our appearance before the House of Commons committee was a very clear indication that sexual predators are prepared to take the time to groom their victims. The question of exploitation is removed from the table when the victim grants consent to engage in sexual activity.

As far as additional use of the exploitation section, that might be a question more appropriately addressed to the police in regard to their experience with the justice system. It is very difficult to adduce that type of evidence when a young person says, "I have consented; I have these wonderful gifts that I am grateful for. I am not being exploited."

The Chair: As I read that section, one would not have to be deterred by that.

meilleure chance de faire de bonnes études, de tirer parti de leurs propres ressources naturelles et de leurs ressources humaines. Si nous ne les avons pas envoyés dans des internats, il n'y aurait peut-être pas autant d'Autochtones délinquants ou détenus en prison.

Madame Costigan, vous avez tenu des propos que j'ai trouvés quelque peu offensants, et j'espère que certains Blancs vont s'élever suffisamment pour relever le défi auquel sont confrontées les communautés autochtones.

Merci.

Mme Costigan : Sénateur, au début de ma pratique de droit, j'ai travaillé en étroite collaboration avec la Native Canadian Association, à Toronto, et j'ai consacré beaucoup de temps à l'avancement de cet organisme. Je souhaite ardemment que les conditions de vie des peuples autochtones s'améliorent.

La présidente : Ma première question s'adresse à M. Hutchinson, à Mme Costigan et à M. Effer et porte sur l'article existant du Code criminel qui traite de l'exploitation sexuelle des jeunes.

Cette disposition a été adoptée il y a deux ans et demi seulement. C'est peu de temps pour permettre aux autorités d'y recourir, à la police, aux procureurs et aux tribunaux de l'assimiler et pour nous, collectivement, en tant que société, d'évaluer quelle différence cela a pu faire.

Sur quoi repose votre conviction — car je suppose que vous en êtes tous convaincus — que cet article du Code criminel n'est pas à la hauteur et que nous devons adopter cette partie du projet de loi C-2?

M. Hutchinson : Le problème de l'article relatif à l'exploitation sexuelle, c'est qu'il est difficile de recueillir la preuve qu'il y a bel et bien eu une exploitation sexuelle. Une partie du problème disparaîtra avec l'adoption de cette disposition, en tout cas jusqu'à l'âge de 16 ans.

Le sergent-détective Scanlan doit venir comparaître lundi. Toutefois, d'après le témoignage que j'ai entendu lors de notre comparution devant le comité de la Chambre des communes, il est très clair que les prédateurs sexuels sont disposés à prendre le temps nécessaire pour séduire leurs victimes. L'aspect exploitation disparaît de l'équation lorsque la victime consent à s'engager dans une activité sexuelle.

Quant à savoir si l'on aura recours davantage à la partie sur l'exploitation sexuelle, c'est une question qu'il vaudrait sans doute mieux poser aux policiers, compte tenu de leur expérience du système de justice. Il est très difficile de réunir la preuve qu'il y a eu exploitation lorsqu'un jeune dit : « J'étais consentant; j'ai reçu tous ces merveilleux cadeaux, pour lesquels je suis reconnaissant. Je ne suis pas exploité. »

La présidente : D'après mon interprétation de cet article, il ne faudrait pas se laisser décourager par cela.

Ms. Costigan: I agree with my friend that it is the evidentiary problem. One would have to establish beyond a reasonable doubt that there was this situation of trust or dependency in order to succeed under this section. I agree with Mr. Hutchinson that it is not an easy duty to fulfil.

Mr. Effer: I do not have the expertise to comment on the judicial system. However, as both a parent and a person who has worked with youth in a variety of settings, our whole bent on advocating for an increase in the age of consent comes from a knowledge of the maturity level of youth in that age bracket. It is all over the board.

If we look at Canadian society in general, we will have youth in the 14-year-old range who are perhaps more mature than some of us. There are youth in the 16-year-old range who are less mature than a 12-year-old. Considering the maturity level of our youth in those age ranges, anything we can do to provide additional protection to them in those formative years of learning about what decisions and consequences are and about their right to say, yes or no, is a positive step forward. Anything we can do to help them in provision of Criminal Code language to give them that extra few years to gain maturity through the education system or through family education, and anything we can do to provide them with extra protection in that age range, we should do.

The Chair: This question will be for Ms. Berzins and Mr. Effer. The other two witnesses are welcome to pitch in, if they wish.

This is not about the age of consent. We have been told by just about everyone that passage of Bill C-2 will result in an increase in the population of prisons in Canada. There is some debate about how much of an increase, but a significant increase.

We have also been told repeatedly — and this goes to some of what you were talking about, Ms. Berzins — that simply warehousing people in prisons is not the way to go if we do not have proper programs to support, counsel and re-equip them for re-entry into society at large.

What we have been told about the programs is perhaps a little hard for me, at any rate, to settle into a coherent picture in my mind. On one hand, we have been told that Canada's programs for prisoners are respected around the world; they are viewed as among the best there are. Other people come here to find out what we do. It was quite obvious to me when we had witnesses from Correctional Service Canada that there was real pride in the dedication to try to get it right and do the right thing by the Canadians in their custody.

We have also been told that the budget for the programs has been dropping, that the programs are inadequate on a number of grounds, that they are not available in maximum security institutions — which is where one might imagine they would be

Mme Costigan : Je conviens avec mon ami qu'il existe un problème de preuve. Pour utiliser avec succès cet article, il faudrait prouver au-delà de tout doute raisonnable l'existence d'une situation de confiance ou de dépendance. Je suis d'accord avec M. Hutchinson : ce n'est pas une exigence facile à respecter.

M. Effer : Je ne possède pas l'expertise qui me permettrait de commenter le système judiciaire. Cependant, en tant que parent et intervenant auprès des jeunes, si nous préconisons l'augmentation de l'âge de consentement à une activité sexuelle, c'est en raison du niveau de maturité variable des jeunes dans ce groupe d'âge. C'est bien connu.

Si l'on prend la société canadienne en général, on y trouve des jeunes de 14 ans qui sont peut-être plus matures que certains d'entre nous. Il y a des jeunes de 16 ans qui sont moins matures que d'autres de 12 ans. Compte tenu du niveau de maturité des jeunes de cette fourchette d'âge, tous les gestes que nous pouvons poser pour leur offrir une protection additionnelle sont positifs car c'est au cours de ces années de formation qu'ils apprennent que toute décision a des conséquences. Ils apprennent aussi qu'ils ont le droit de dire oui ou non. Tout ce que nous pouvons faire pour les aider est bon. S'il faut adopter dans le Code criminel une disposition qui leur garantit quelques années supplémentaires pour gagner en maturité grâce au système d'éducation ou à l'influence familiale, il ne faut pas hésiter. Tout ce que nous pouvons faire pour leur accorder cette protection supplémentaire pendant ces années-là est le bienvenu.

La présidente : Cette question s'adresse à Mme Berzins et M. Effer. Les deux autres témoins peuvent intervenir, s'ils le veulent.

Ma question ne porte pas sur l'âge de consentement. Pratiquement tous les intervenants nous ont dit que l'adoption du projet de loi C-2 provoquerait une augmentation de la population carcérale au Canada. On peut discuter de l'ampleur de cette augmentation, mais il semble qu'elle sera importante.

On nous a dit à maintes reprises — et cela rejoint vos propos, madame Berzins — qu'il ne sert à rien d'entasser les gens en prison si nous n'avons pas de solides programmes pour appuyer, conseiller et réoutiller les détenus en vue de leur réinsertion dans la société.

Compte tenu de ce qu'on nous a dit au sujet de ces programmes, il est difficile pour moi, en tout cas, de me faire une idée cohérente. D'une part, on nous rapporte qu'à l'échelle internationale, on voue un grand respect aux programmes d'aide aux détenus du Canada; ils ont la réputation d'être les meilleurs au monde. D'autres experts viennent ici pour se renseigner sur notre approche. Lorsque nous avons entendu des témoins du Service correctionnel du Canada, il était évident qu'ils tiraient une grande fierté de leur détermination à bien faire les choses et à s'occuper le mieux possible de leur clientèle.

On nous a dit également que le budget des programmes a diminué, que les programmes sont insatisfaisants à de nombreux égards, qu'ils ne sont pas disponibles dans les établissements à sécurité maximale — on croirait pourtant que c'est là qu'on en

most needed — and that the programs are inadequate or non-existent for Aboriginals in particular and possibly also for members of other minorities.

We heard some very interesting testimony yesterday to the effect that — and again, I believe, this morning — the existing programs do not take into account a wide range of physiological problems: everything from attention deficit disorder to neurological problems, brain injury and all types of conditions.

I am not quite sure where the truth may lie, but if we are about to pass a law that will result in more people being sent to prison, I would like to have a greater understanding of what people who have experience on the ground feel is happening now and is likely to happen.

That is why I put it to you because it is clear that you had experience in this, Ms. Berzins, and the Salvation Army also does a great deal of work with the people who will be affected most by this bill. Can you help to clarify those matters?

Ms. Berzins: Good programs have been developed by very competent researchers, who have done their work very competently. Access to them, as you have already said, is very difficult. For a number of reasons related to the prison environment, bureaucracy and administration context, there are many offenders who do not access these programs in the way that our common sense would tell us should happen and in a way that would make it safe in the community.

The researchers who we have consulted with, some of whom developed these very programs, have always said that they are able to do them effectively in prison, but that is despite prison. They are far more effective when delivered in the community. The fact that there are good programs in prison is no reason to put someone in that environment when the same can be done cheaper and more effectively with a managed situation that is much more community-based.

That is very important. It would be important to get some good estimates of just what the impact will be on this because all your intuitive predictions are probably bang on.

The Chair: We have been trying to get those estimates, but they are fragmentary as best.

Ms. Berzins: That to me speaks of a lack of accountability and transparency on the part of government.

Mr. Effer: When you refer to the variety of people in the prison system and the difficulty of providing them with successful programs for rehabilitation speaks purely to the individuality of people in general.

aurait le plus grand besoin — et que les programmes sont insatisfaisants ou non existants pour les Autochtones en particulier et peut-être aussi pour les membres d'autres minorités.

Nous avons entendu hier des témoignages très intéressants — et encore ce matin, je crois — selon lesquels les programmes existants ne tiennent pas compte d'un vaste éventail de problèmes physiologiques : depuis le trouble déficitaire de l'attention à des problèmes neurologiques, aux lésions au cerveau et une foule d'autres états pathologiques.

Je ne sais pas exactement où se situe la vérité, mais si nous nous apprêtons à adopter une loi qui enverra plus de gens en prison, je voudrais avoir une idée plus précise de ce qui se passe actuellement et de ce qui va probablement se passer, d'après les gens qui ont de l'expérience sur le terrain.

C'est pourquoi je vous pose la question parce qu'il est clair que vous avez de l'expérience dans ce domaine, madame Berzins, et l'Armée du Salut fait également beaucoup de travail auprès des gens qui seront les plus directement touchés par ce projet de loi. Pouvons-nous obtenir des précisions sur tout cela?

Mme Berzins : De bons programmes ont été mis au point par des chercheurs très compétents qui ont fait leur travail avec grande compétence. Comme vous l'avez déjà dit, il est très difficile d'y avoir accès. Pour un certain nombre de raisons liées au milieu carcéral, à la bureaucratie et à l'administration, il y a beaucoup de délinquants qui n'ont pas accès à ces programmes alors que le simple bon sens nous dit que c'est ce qui devrait arriver et que cela devrait renforcer la sécurité de la collectivité.

Les chercheurs que nous avons consultés, dont certains ont justement travaillé à la création de ces programmes, ont toujours dit qu'ils sont en mesure de les réaliser efficacement en prison, malgré l'environnement carcéral. Ils sont par contre beaucoup plus efficaces quand ils sont mis en oeuvre en milieu communautaire. Le fait qu'il y ait de bons programmes en prison n'est pas une raison pour incarcérer quelqu'un dans cet environnement, quand les mêmes programmes peuvent être faits plus efficacement et à meilleur marché dans une situation encadrée en milieu communautaire.

Ce point est très important. Il serait important d'obtenir de bonnes estimations des incidences de cette mesure parce que toutes vos prédictions intuitives sont probablement tout à fait justes.

La présidente : Nous avons tenté d'obtenir ces estimations, mais elles sont au mieux fragmentaires.

Mme Berzins : J'en conclus qu'il y a manque de responsabilité et de transparence de la part du gouvernement.

M. Effer : Quand vous parlez de la diversité des gens en milieu carcéral et de la difficulté de leur donner des programmes de réadaptation couronnés de succès, cela témoigne purement et simplement de l'individualité des gens de manière générale.

Rehabilitation is not a cookie-cutter approach. That would deny the individuality and personality of each of us. There is no doubt that in the variety of professionally developed and tested treatment programs that exist, there are success rates in a variety of situations.

In our presentation today, I indicated that we believe Bill C-2 should be amended pending that further research into the efficacy and costs of additional and lengthier incarceration rates and pending government support for the implementation and support of early opportunities for treatment.

It is not in the best interests of this country or the people who find themselves on the wrong side of the law that we just drive full steam ahead and assume that incarceration rates, which have been shown not to be a successful deterrent for future criminal behaviour of people, should be increased. Economy alone is a negative rationale for moving forward with increased incarceration rates; just the sustainability of funding for the system.

From our perspective in dealing with the population that needs rehabilitation, again, whether it is in the prison system or upon removal from the prison system, early intervention is an absolute necessity. This committee should wholeheartedly look at an amendment of this legislation that would say that we need more research into the efficacy of treatment programs and the sustainability of the proposals with respect to greater incarceration rates.

Ms. Berzins: With respect to the age-of-protection provision, we should have a reality check here. I understand fully the sentiments that would want to protect children at a different age of maturation. However, the reality is that the legal process does not offer protection; the reality is that the victim who we are trying to protect will go through a courtroom cross-examination that will be so traumatic that if she or he was not traumatized by the offence in the first place, she or he definitely will be after that. We need to remember that that is the way it works. If it really protects, yes, we are all in favour. However, that tool does not work that way.

The Chair: It is not easy to protect your children against broken hearts and broken lives, is it?

Ms. Berzins: No, but I do believe that when parents discover what their children will go through in court, many parents will not want to have them put through that process. You will find many people not disclosing what has happened.

The Chair: I thank you all on behalf of the committee. We really appreciate the various perspectives that you have brought to us and are grateful for the time you have been willing to give us.

We now have the pleasure of welcoming, from the African Canadian Legal Clinic, Mr. Miller, a policy research lawyer with the clinic. He is here to talk about Bill C-2.

La réadaptation, ce n'est pas du prêt-à-porter. Cela reviendrait à nier l'individualité et la personnalité de chacun d'entre nous. Il n'y a aucun doute que les divers programmes de traitement élaborés et validés par des professionnels obtiennent des succès appréciables dans diverses situations.

Dans notre exposé d'aujourd'hui, j'ai dit qu'à notre avis, il faudrait modifier le projet de loi C-2 en attendant le résultat de recherches plus approfondies sur l'efficacité et les coûts de peines de prison supplémentaires et plus longues et en attendant d'obtenir le soutien du gouvernement pour la mise en oeuvre et le financement d'interventions précoces pour le traitement.

Il n'est pas dans l'intérêt supérieur de notre pays ni des gens qui ont des démêlés avec la loi que nous foncions à l'aveuglette en supposant qu'il y a lieu d'augmenter le taux d'incarcération, quand on a démontré que la prison ne constitue pas une dissuasion efficace aux futurs comportements criminels des gens. L'aspect financier à lui seul est un argument qui milite contre l'augmentation du taux d'incarcération; je veux parler de la durabilité du financement du système.

De notre point de vue, quand on a affaire à des gens qui ont besoin de réadaptation, que ce soit en milieu carcéral ou après la remise en liberté, l'intervention précoce est une nécessité absolue. Votre comité devrait envisager très sérieusement d'apporter un amendement au projet de loi stipulant qu'il faut effectuer des recherches plus approfondies sur l'efficacité des programmes de traitement et la durabilité des propositions relativement à l'augmentation du taux d'incarcération.

Mme Berzins : Au sujet de la disposition sur l'âge de protection, il nous faudrait une confrontation avec la réalité. Je comprends tout à fait les sentiments de ceux qui veulent protéger les enfants à un âge différent, à un stade de maturité différent. Cependant, la réalité est que le processus judiciaire n'offre aucune protection; la réalité est que la victime que nous tentons de protéger subira en cour un contre-interrogatoire qui sera tellement traumatisant que, si elle n'a pas déjà été traumatisée par l'acte criminel, elle le sera assurément à sa comparution. Nous ne devons pas perdre de vue la manière dont tout cela fonctionne. Si c'est une véritable protection, alors oui, nous sommes tous en faveur. Cependant, cet outil ne fonctionne pas toujours de cette façon.

La présidente : Ce n'est pas facile de protéger ses enfants contre les coeurs brisés et les vies brisées, n'est-ce pas?

Mme Berzins : Non, mais je suis convaincue que lorsque les parents découvriront ce que leurs enfants vivront en cour, beaucoup de parents ne voudront pas leur faire subir cette expérience. Bien des gens ne dévoileront pas ce qui s'est passé.

La présidente : Je vous remercie tous au nom du comité. Nous vous sommes vraiment reconnaissants pour les divers points de vue que vous nous avez présentés et nous vous remercions de nous avoir consacré de votre temps.

Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir M. Miller, qui est avocat et chargé de recherche sur les politiques à l'African Canadian Legal Clinic. Il est venu nous parler du projet de loi C-2.

Richard Miller, Policy Research Lawyer, African Canadian Legal Clinic: Thank you very much for inviting me and, more importantly, the African Canadian Legal Clinic, who I represent, and, even wider than that, the African-Canadian community throughout Canada.

I will tell you a bit about the African Canadian Legal Clinic, ACLC. The African Canadian Legal Clinic is a specialty legal clinic under Ontario's legal aid system. We specialize in doing work dealing with systemic racism and discrimination in the province of Ontario. Much of our work involves test case litigation, and we have appeared before all levels of court, up to the Supreme Court of Canada.

The ACLC plays major role in monitoring legislation and engaging in advocacy and legal education, with a primary focus aimed at eliminating racism and, in particular, anti-Black racism. Clearly, in this instance, criminal law issues and racism and discrimination in the justice system are central to the ACLC's mandate. That is one of the primary reasons I am here with you today.

The African Canadian Legal Clinic is pleased to have the opportunity to make submissions on Bill C-2. In particular, I will speak about the issue of gun violence in the African-Canadian community and then look at the importance of setting up clear and effective strategies to address the problem. Recognizing the problems with gun violence in the community, the community has specifically called for strategies to address the root causes of gun crime, with a focus on preventing gun crime rather than on punishment.

The ACLC's submission is that the proposed Criminal Code amendments will not be effective because they fail to address the complexity of the problem of illegal guns. The African Canadian Legal Clinic submits that the proposed amendments will not be effective in this instance.

Under the category of mandatory minimums, first, I will discuss the loss of judicial discretion and the transfer of discretion to police and prosecutors; second, the removal of persons for extended periods from families and communities; and third, the loss of safety in communities.

I will then address the other issue, the reverse onus. Under this particular area, I will look at the creation of an added barrier for African-Canadians and the importance of due process.

There is no dispute that there is systemic racism in Canada. A simple quote from the *R. v. Spence* decision from the Supreme Court of Canada illustrates this. The Supreme Court of Canada said:

Richard Miller, avocat de la recherche en matière de politiques, African Canadian Legal Clinic : Je vous remercie beaucoup de m'avoir invité et surtout d'avoir invité l'African Canadian Legal Clinic que je représente et, de façon encore plus large, la communauté africaine-canadienne dans l'ensemble du Canada.

Je vais d'abord vous dire quelques mots sur l'African Canadian Legal Clinic. C'est une clinique juridique spécialisée qui fonctionne dans le cadre du système d'aide juridique de l'Ontario. Nous nous spécialisons dans les affaires mettant en cause le racisme systémique et la discrimination dans la province d'Ontario. Une grande partie de notre travail consiste à plaider dans des causes faisant jurisprudence et nous avons plaidé devant les tribunaux de tous les niveaux, jusqu'à la Cour suprême du Canada.

L'ACLC joue un rôle important en faisant un suivi de la législation et en déployant des efforts de promotion des droits et de sensibilisation, en mettant principalement l'accent sur la lutte pour éliminer le racisme et en particulier le racisme anti-Noirs. Il est clair que, dans le cas qui nous occupe, les questions mettant en cause le droit pénal et le racisme et la discrimination dans le système de justice sont des éléments qui vont au coeur du mandat de l'ACLC. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles je comparais devant vous aujourd'hui.

L'African Canadian Legal Clinic est heureuse d'avoir l'occasion de présenter un mémoire sur le projet de loi C-2. En particulier, je vais vous parler de la question de la violence et des armes à feu dans la communauté afro-canadienne, après quoi je vais m'attarder à l'importance d'établir des stratégies claires et efficaces pour contrer ce problème. Consciente des problèmes causés par les actes de violence avec armes à feu au sein de la collectivité, celle-ci a réclamé expressément des stratégies visant à s'attaquer aux causes profondes de ces crimes commis avec armes à feu, en mettant l'accent sur la prévention de ces crimes plutôt que sur le châtiment.

L'ACLC soutient que les modifications proposées au Code criminel ne seront pas efficaces parce qu'elles ne tiennent pas compte de la complexité du problème des armes à feu illégales. L'ACLC soutient que les amendements proposés ne seront pas efficaces en l'occurrence.

Dans la catégorie des peines minimales obligatoires, premièrement, je vais traiter de la perte du pouvoir discrétionnaire de la magistrature et du transfert de ce pouvoir à la police et aux procureurs; deuxièmement, des personnes qui seraient coupées pendant des périodes prolongées de leur famille et de leur communauté; et troisièmement, de la perte de la sécurité dans nos collectivités.

J'aborderai ensuite l'autre question, celle de l'inversion du fardeau de la preuve. À cet égard, je vais m'attarder à la création d'un obstacle supplémentaire pour les Afro-Canadiens et je vais vous parler de l'importance de l'application régulière de la loi.

Il n'y a aucun doute qu'il y a du racisme systémique au Canada. Une simple citation d'une décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *La Reine c. Spence* illustre ce fait. La Cour suprême du Canada a déclaré :

Racism, and in particular anti-black racism, is a part of our community's psyche. A significant segment of our community holds overtly racist views. A much larger segment subconsciously operates on the basis of negative racial stereotypes. Furthermore, our institutions, including the criminal justice system, reflect and perpetuate those negative stereotypes.

When we are looking at the impact of mandatory minimums for firearms offences on African-Canadians, there are many reports that have already addressed systemic racism in the justice system. There have been reports from Ontario, Nova Scotia, Manitoba and Alberta. Mandatory minimums for firearm offences will increase disproportionate representation of African-Canadians in penal institutions. As a result, African-Canadians will be further marginalized in Canadian society and face greater inequality.

When we look at these types of issues, I want to elaborate on the importance of stereotypes. Stereotypes affect decision making at various points in the criminal justice system, resulting in racialized peoples, such as African-Canadians, being more likely to be stopped, arrested, charged, denied bail, convicted, denied parole and even being subject to community-based sanctions. Mandatory minimum sentences will exacerbate this problem by shifting the discretion from judges to police and prosecutors.

In considering police discretion, we must look at the phenomenon of racial profiling. Many studies have been done on this issue. One done in Kingston, Ontario by Scott Wortley found that Blacks were stopped at least three times more than Whites. Many studies have been done on this, and case law shows that this phenomenon is a significant problem.

Federal incarceration rates of African-Canadians are three times higher than for Whites and over nine times higher than for Asians. African-Canadians represent over 6 per cent of the federal prison population, although they comprise only approximately 2 per cent of the Canadian population.

Furthermore, the *Report of the Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System* found that African-Canadians are most overrepresented among inmates charged with weapons possession, among other offences. Given these facts, it is extremely likely that mandatory minimum prison sentences will only increase these numbers, making the problem of disproportionate incarceration rates significantly worse.

Prosecutors are a major issue with the mandatory minimum situation and the transfer of discretion. Many African-Canadians are likely to avoid the possibility of a harsher mandatory minimum sentence by plea bargaining with prosecutors. This part of the system clearly lacks transparency. Individuals who are innocent or less culpable may plead out in order to avoid harsher

Le racism, en particulier le racism anti-Noirs, est partie intégrante de la mentalité de notre société. Une couche importante de la société professe ouvertement des vues racistes. Une couche plus large encore est inconsciemment influencée par des stéréotypes raciaux négatifs. De surcroît, nos institutions, y compris la justice pénale, reflètent ces stéréotypes négatifs qu'elle perpétue.

Quand on examine l'incidence pour les Afro-Canadiens des peines minimales obligatoires pour infractions commises avec armes à feu, on tombe sur de nombreux rapports qui ont déjà abordé le racisme systémique dans le système judiciaire. Il y a eu des rapports émanant de l'Ontario, de Nouvelle-Écosse, du Manitoba et de l'Alberta. Les peines minimales obligatoires pour infractions commises avec armes à feu vont augmenter la représentation disproportionnée des Afro-Canadiens dans les établissements carcéraux. En conséquence, les Afro-Canadiens seront marginalisés encore davantage dans la société canadienne et subiront une inégalité encore plus grande.

Au sujet de cette problématique, je tiens à insister sur l'importance des stéréotypes. Les stéréotypes influent sur les décisions prises en divers points du système de justice pénale, avec le résultat que les personnes de certaines races particulières, notamment les Afro-Canadiens, ont plus de chance d'être interpellées, arrêtées, accusées, gardées en détention, condamnées, de se voir refuser la libération conditionnelle et même de subir des sanctions communautaires. Les peines minimales vont exacerber ce problème en transférant le pouvoir discrétionnaire des juges à la police et aux procureurs.

Quand on s'attarde au pouvoir discrétionnaire de la police, nous devons tenir compte du phénomène du profilage racial. Beaucoup d'études ont été faites sur cette question. L'une d'elles, faite à Kingston (Ontario) par Scott Wortley, a permis de constater que les Noirs sont interpellés au moins trois fois plus souvent que les Blancs. Beaucoup d'études ont documenté ce phénomène et la jurisprudence montre qu'il s'agit d'un problème important.

Le taux d'incarcération fédérale des Afro-Canadiens est trois fois plus élevé que celui des Blancs et plus de neuf fois plus élevé que celui des Asiatiques. Les Afro-Canadiens représentent plus de 6 p. 100 de la population carcérale fédérale, alors qu'ils ne représentent qu'environ 2 p. 100 de la population canadienne.

En outre, dans le *Rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario*, on a constaté que les Afro-Canadiens sont les plus surreprésentés parmi les détenus accusés de possession d'armes, entre autres infractions. Étant donné ces faits, il est extrêmement probable que les peines de prison minimales obligatoires ne feront qu'accroître cette surreprésentation, empirant d'autant le problème du taux d'incarcération disproportionné.

Les procureurs posent un important problème relativement aux peines minimales et au transfert du pouvoir discrétionnaire. Beaucoup d'Afro-Canadiens vont probablement éviter la possibilité de se voir infliger une peine minimale plus sévère en négociant des plaidoyers avec les procureurs. Cet élément du système manque clairement de transparence. Des personnes qui

mandatory minimum sentences. They may well have been a victim of racial profiling or some other form of racial discrimination in the system. The only way to critique issues such as this is before a court of law. When someone pleads out, a judge does not hear the evidence and cannot look at the issues that led to the arrest and the detainment of the individual.

Judges will not be able to consider the unique circumstances of an African-Canadian accused. The judge may want to look at issues of extreme poverty, or perhaps the accused was a ward of the state. More important, the judge will not be able to consider specific facts or the individual's role in an offence if he or she is constricted by a mandatory minimum sentence.

A major concern is that many African-Canadians are on the lower rung of many criminal enterprises. However, with mandatory minimums, they are just as vulnerable, if not more so, than those higher up, because they may not have enough information to get a good plea deal from a Crown prosecutor. We need to consider that reality.

Finally, due to lower socio-economic status and rampant poverty, African-Canadians often cannot afford to access the best or even competent counsel to assist them in defending their interests or with a proper plea bargain.

Mandatory minimum sentences are problematic for a number of other reasons as well. The impact on African-Canadian families and the African-Canadian community is a major problem. With the incarceration of an African-Canadian male under a mandatory minimum sentence, which will be much longer, women will lose a partner and a child will lose a father and a male role model. Poverty among African-Canadians is more than three times the average for White Canadians. A 2006 study by Michael Ornstein found that, in Toronto, 10.6 per cent of White families live below the low-income cut-off compared to 36 per cent of African-Canadians. This shows the financial impact that the incarceration of even one member of that family will have. With mandatory minimum sentences, where there is no discretion, it will be much longer before these people will be back with their families and in the community making contributions.

There is significant gross overrepresentation of African-Canadian women in the justice system as well. African-Canadian women represent 2.3 per cent of the Canadian population, but 7.6 per cent of the female prison population. Ninety per cent of single-parent households are headed by Black women, and just over 55 per cent of Black children live below the poverty line. Therefore, when a Black woman is incarcerated under a mandatory minimum sentence, the impact is felt again.

sont innocentes ou moins coupables pourraient plaider coupables à un chef d'accusation négocié afin d'éviter de se voir infliger des peines minimales plus sévères. Il est bien possible qu'elles aient été victimes de profilage racial ou d'une autre forme de discrimination raciale dans le système. Le seul recours contre un tel problème est de s'adresser aux tribunaux. Quand quelqu'un plaide coupable à une accusation moindre, le juge ne prend pas connaissance de la preuve ni des circonstances qui ont conduit à l'arrestation et à la détention de la personne.

Les juges ne seront donc pas en mesure de se pencher sur les circonstances particulières d'un accusé afro-canadien. Le juge pourrait vouloir tenir compte d'une situation de pauvreté extrême, ou peut-être l'accusé était-il un pupille de l'État. Le plus important est que le juge ne sera pas en mesure de tenir compte des faits particuliers ou du rôle joué par l'accusé dans l'infraction s'il est lié par la peine minimale obligatoire.

Une grave inquiétude découle du fait que beaucoup d'Afro-Canadiens occupent les échelons les plus bas dans beaucoup d'organisations criminelles. Cependant, avec les peines minimales obligatoires, ils sont tout aussi vulnérables sinon même davantage que ceux qui occupent les échelons plus élevés, parce qu'ils n'ont peut-être pas suffisamment d'information pour obtenir d'un procureur un résultat satisfaisant dans le cadre d'un plaidoyer négocié. Nous devons tenir compte de cette réalité.

Enfin, à cause de leur situation socio-économique inférieure et de leur pauvreté généralisée, beaucoup d'Afro-Canadiens ne peuvent se permettre les services d'un avocat réputé ou même compétent pour les aider à défendre leurs intérêts ou à négocier un bon plaidoyer de culpabilité.

Les peines minimales sont problématiques pour un certain nombre d'autres raisons également. Leur incidence sur les familles afro-canadiennes et sur la communauté afro-canadienne est un grave problème. Avec l'incarcération d'un homme afro-canadien en application d'une peine minimale obligatoire, qui sera plus longue, des femmes vont perdre un partenaire et des enfants vont perdre un père et un modèle de comportement masculin. La pauvreté parmi les Afro-Canadiens est plus du triple de la moyenne observée chez les Canadiens blancs. Dans une étude faite en 2006 par Michael Ornstein, on a constaté qu'à Toronto, 10,6 p. 100 des familles blanches vivent en deçà du seuil de faible revenu, en comparaison de 36 p. 100 des Afro-Canadiens. Cela montre bien l'incidence financière qu'aura l'incarcération ne serait-ce que d'un seul membre de cette famille. Avec des peines minimales obligatoires, en l'absence de tout pouvoir discrétionnaire, il s'écoulera beaucoup plus de temps avant que ces personnes puissent revenir dans leur famille et réintégrer leur communauté.

Il y a également une importante surreprésentation des femmes afro-canadiennes dans le système de justice. Les Afro-Canadiennes représentent 2,3 p. 100 de la population canadienne, mais 7,6 p. 100 de la population carcérale féminine. Quatre-vingt-dix pour cent des familles monoparentales sont dirigées par des femmes noires et un peu plus de 55 p. 100 des enfants noirs vivent sous le seuil de la pauvreté. Par conséquent, quand une femme noire est incarcérée en application d'une peine minimale, l'impact

A child may have to be placed in foster care. The woman's income is lost, and there are many impacts on the dignity of those individuals.

We must ask whether mandatory minimum sentences will have a disproportionate impact on the African-Canadian community, be it the males or the females. Both of these groups are already significantly overrepresented in our prisons.

Community cohesion and stability is lost when there is overincarceration of African-Canadians. A number of American studies have found that in communities where there are higher levels of incarceration, the levels of crime increased and remained persistently high over a period of time. This does not support a hypothesis that incarceration causes crime, but it may support the view that major incarceration contributes to a community's decline. This is another factor that the African-Canadian community will face as a result of mandatory minimum sentences. There is already significant overrepresentation, and with this many individuals will be imprisoned without the opportunity for a judge to lower sentences under appropriate circumstances.

Another impact of mandatory minimum sentences is overall safety. These sentences will result in the incarceration of many African-Canadians for a longer period of time, during which they will be exposed to hardened criminal elements. When these individuals come back into the community, they will be lacking job skills and education. A criminal record significantly impacts the ability to obtain employment and, having been exposed to significant criminal elements, they will have a high likelihood of re-offending. That is very much a concern in terms of whether it is in the interest of safety to these communities to be incarcerating these many African-Canadians for a longer period of time.

With respect to the reverse onus on bail for firearms offences, the clear point here is that this in conjunction with mandatory minimum sentences will increase the disproportionate representation of African-Canadians in penal institutions. They already experience significant racial inequality in bail decisions. African-Canadian accused are more likely to be denied bail and help pending trial, with numbers of 30 per cent compared to 23 per cent of Whites accused. That is from the *Report of the Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System*.

Reverse onus places an added barrier in front of African-Canadian accused. We already have statistics that say that they are more likely to be held. It is known that a reverse onus is a much harder threshold to get around. This added barrier to African-Canadians can potentially result in, again, higher probability of overrepresentation with respect to incarceration.

s'en fait sentir encore une fois. Il peut arriver que l'on doive placer un enfant en famille d'accueil. La femme perd son revenu et la dignité de ces personnes en prend un rude coup.

Nous devons nous demander si les peines minimales auront une incidence disproportionnée sur la communauté afro-canadienne, qu'il s'agisse des hommes ou des femmes. Ces deux groupes sont déjà fortement surreprésentés dans nos prisons.

La cohésion et la stabilité de la communauté est perdue quand il y a surreprésentation des Afro-Canadiens en milieu carcéral. Un certain nombre d'études américaines ont constaté que, dans les communautés affichant des taux plus élevés d'incarcération, le niveau de criminalité a augmenté et est demeuré élevé pendant de longues périodes. Cela n'appuie pas l'hypothèse voulant que l'incarcération cause le crime, mais c'est peut-être un argument à l'appui du point de vue selon lequel un fort taux d'incarcération contribue au déclin d'une communauté. C'est un autre facteur auquel sera confrontée la communauté afro-canadienne en conséquence de peines minimales obligatoires. Il y a déjà une forte surreprésentation et, avec cette mesure, beaucoup de gens seront emprisonnés sans qu'un juge ait la possibilité d'imposer des peines plus faibles en raison de circonstances atténuantes.

Une autre conséquence des peines minimales se fait sentir au chapitre de la sécurité générale. De telles peines entraîneront l'incarcération de beaucoup d'Afro-Canadiens pendant de longues périodes, pendant lesquelles ils seront en contact avec des criminels endurcis. Quand ils reviendront dans la communauté, ils n'auront pas les compétences ni l'instruction voulues pour trouver un emploi. Un casier judiciaire limite considérablement les possibilités d'emploi et, ayant été en contact avec des éléments criminels endurcis, leur probabilité de récidive sera élevée. C'est très préoccupant et l'on peut se demander si le fait d'incarcérer en aussi grand nombre des Afro-Canadiens pendant de longues périodes aurait une incidence favorable sur la sécurité de ces communautés.

Pour ce qui est de l'inversion du fardeau de la preuve pour la libération sous caution en cas d'infractions avec utilisation d'armes à feu, il ressort clairement que cette mesure, conjuguée aux peines minimales obligatoires, augmentera la représentation disproportionnée des Afro-Canadiens dans les établissements carcéraux. Ils subissent déjà une importante inégalité raciale dans les décisions relatives au cautionnement. Les Afro-Canadiens accusés ont plus de chances de se voir refuser la libération sous caution en attendant le procès, le taux étant de 30 p. 100 en comparaison de 23 p. 100 pour les accusés de race blanche. Ces chiffres sont tirés du *Rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario*.

L'inversion du fardeau de la preuve impose un obstacle supplémentaire aux accusés afro-canadiens. Nous avons déjà des statistiques selon lesquelles ils ont plus de chances d'être détenus. On sait qu'un fardeau inversé constitue un seuil beaucoup plus difficile à surmonter. Cet obstacle additionnel pour les Afro-Canadiens pourrait, là encore, entraîner une probabilité plus élevée de surreprésentation carcérale.

The second point on reverse onus is that accused are presumed innocent until proven guilty. Clearly, there is an issue with due process here. When we look at African-Canadian accused, we must consider the equality provisions of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. African-Canadians who are disproportionately denied bail relative to other accused must be afforded adequate protections. Reverse onus in these situations must be informed by the reality of the African-Canadian accused and the fact that they are disproportionately denied bail. Not to do so would essentially try to look at this reverse onus provision in a vacuum. Quite frankly, that is in violation of the equality provisions.

When we look at all of these situations, based on this, the ACLC recommends the following: first, the Criminal Code amendments proposed in Bill C-2 pertaining to mandatory minimum sentences and reverse onus on bail not be enacted; second, if the Criminal Code amendments proposed by Bill C-2 pertaining to mandatory minimum sentences and reverse onus on bail are enacted, with respect to mandatory minimum sentences, the amendments must include an escape clause giving judges the discretion to decline to impose a mandatory minimum sentence when, in their opinion, it is contrary to the interest of justice; third, the federal government provide substantial funding for community-based programs for young adults and, in particular, young African-Canadian males between the ages of 18 and 24 who are especially vulnerable to participation in either gang activity or other criminal activity; fourth, the federal government retain the Canadian firearms registry in its entirety; fifth, the federal government immediately implement effective strategies to control and reduce the flow of illegal guns across the Canadian and United States border; sixth, the federal government hold gun manufacturers accountable and prosecute manufacturers, where necessary, for negligent marketing and sale of firearms; seventh, the federal government study and report on the impact of mandatory minimum sentences and reverse onus on bail within three years of the implementation of the legislation, if it is, in fact, implemented.

For African-Canadians, systemic racism in the criminal justice system is a reality. The adoption of new and harsher mandatory minimum sentences will only serve to exacerbate the inequality and further marginalize African-Canadians by increasing disproportionate representation in prisons and weakening social bonds in these communities.

The government must work on strategies and policies which help to eliminate systemic racism in the criminal justice system, not promote it.

Le deuxième point, au sujet du fardeau inversé, est que l'accusé est présumé innocent tant que sa culpabilité n'est pas prouvée. Il est clair qu'il y a ici un problème en fait d'application régulière de la loi. Quand on a affaire à un accusé afro-canadien, on doit tenir compte des dispositions en matière d'égalité de la Charte canadienne des droits et libertés. Les Afro-Canadiens, qui se voient refuser la mise en liberté sous caution de façon disproportionnée par rapport à d'autres accusés, doivent bénéficier de la protection adéquate. Dans de telles situations, l'inversion du fardeau de la preuve doit être appliquée à la lumière de la situation réelle des Afro-Canadiens et du fait qu'ils se voient refuser la libération sous caution en nombre disproportionné. Ne pas en tenir compte reviendrait essentiellement à appliquer cette disposition de façon purement abstraite. Très franchement, cela viole les dispositions sur l'égalité.

Quand on examine l'ensemble de cette situation, à la lumière de ce qui précède, l'ACLC recommande ce qui suit : premièrement, que les modifications au Code criminel proposées dans le projet de loi C-2 relativement aux peines minimales obligatoires et à l'inversion du fardeau de la preuve pour la mise en liberté sous caution ne soient pas mises en oeuvre; deuxièmement, si les modifications au Code criminel proposées dans le projet de loi C-2 dans ces deux domaines sont mises en oeuvre, pour ce qui est des peines minimales, il faut ajouter une disposition d'exception donnant au juge le pouvoir discrétionnaire de refuser d'imposer une peine minimale lorsque, à son avis, c'est contraire à l'intérêt de la justice; troisièmement, que le gouvernement fédéral fournisse un soutien financier satisfaisant aux programmes communautaires destinés aux jeunes adultes et en particulier aux jeunes hommes afro-canadiens âgés de 18 à 24 ans qui sont particulièrement vulnérables à la participation aux activités des gangs ou d'autres activités criminelles; quatrièmement, que le gouvernement fédéral conserve intégralement le registre canadien des armes à feu; cinquièmement, que le gouvernement fédéral mette immédiatement en oeuvre des stratégies efficaces pour enrayer la circulation des armes à feu illégales de part et d'autre de la frontière canado-américaine; sixièmement, que le gouvernement fédéral oblige les fabricants d'armes à feu à rendre des comptes et qu'il poursuive les fabricants, au besoin, en cas de négligence dans le marketing et la vente d'armes à feu; septièmement, que le gouvernement fédéral étudie l'incidence des peines minimales et de l'inversion du fardeau de la preuve pour la libération sous caution dans les trois années suivant la mise en oeuvre de la mesure proposée, à supposer qu'elle soit effectivement mise en oeuvre, et qu'il fasse rapport à ce sujet.

Pour les Afro-Canadiens, le racisme systémique dans le système de justice pénale est une réalité. L'adoption de nouvelles peines minimales plus sévères ne fera qu'exacerber l'inégalité et marginaliser davantage les Afro-Canadiens en augmentant la représentation disproportionnée de ceux-ci dans les prisons et en affaiblissant les liens sociaux au sein de ces communautés.

Le gouvernement doit élaborer des stratégies et politiques qui aident à éliminer le racisme systémique dans le système de justice pénale, au lieu d'en faire la promotion.

It is clear that a multi-faceted approach is necessary in this instance, and we need to address the root causes of gun violence. Measures, such as limiting the illegal flow of guns across borders, can be helpful. Mandatory minimum sentences are not the answer.

I deliberately focused on the impact of this legislation on African-Canadian communities. You must have heard from many others, and there is an abundance of research that says that mandatory minimum sentences do not deter and do not result in selective incapacitation.

At the end of the day, when you are looking at this, you also need to consider the equality provisions and the fact that we will end up discriminating against a group that has already been significantly marginalized in Canadian society.

The Chair: Thank you very much, Mr. Miller.

Senator Cowan: I hope that Senator Oliver will have a chance to ask some questions because he has spoken very eloquently on this issue many times in the Senate and outside. I am sure he and Mr. Miller will be able to exchange some views on that.

I want to have clarification. As I was making notes of what you were saying, I missed this point. I heard the statistics about Blacks being 6 per cent of the prison population and 2 per cent of the wider population. You then mentioned African-Canadian women. I believe they are 7.1 per cent of the population or something similar.

Mr. Miller: They constitute 2.3 per cent of the Canadian population.

Senator Cowan: Do they represent 7.6 per cent of the prison population?

Mr. Miller: Yes, that is correct.

Senator Cowan: Were the numbers of 6 per cent and 2 per cent men and women?

Mr. Miller: Yes, the 6 per cent and 2 per cent were the wider perspective. I went down on the microscale to focus on the impact on African-Canadians.

Senator Cowan: Did you say that 90 per cent of the single-parent families in this country were led by Black women?

Mr. Miller: Yes, that is the figure.

Senator Cowan: That is an astounding figure. You said 90 per cent in this country. Is that correct?

Mr. Miller: Blacks are shouldering the burden with 90 per cent single-parent households, but in the Black community.

Senator Cowan: Oh, it is 90 per cent of Black households.

Il est clair qu'une approche à multiples facettes est nécessaire en l'occurrence, et nous devons nous attaquer aux causes profondes de la violence avec armes à feu. Des mesures comme d'enrayer la circulation illégale des armes à feu de part et d'autre de la frontière peuvent être utiles. Les peines minimales obligatoires ne sont pas la solution.

J'ai délibérément mis l'accent sur l'incidence de cette mesure législative sur les communautés afro-canadiennes. Vous devez avoir entendu des intervenants représentant beaucoup d'autres secteurs et il existe d'abondants travaux de recherche montrant que les peines minimales obligatoires n'ont aucune force dissuasive et ne permettent pas d'opérer une neutralisation sélective.

En bout de ligne, quand vous examinez toute cette problématique, vous devez aussi prendre en compte les dispositions relatives à l'égalité et le fait que nous exercerons en fin de compte une discrimination contre un groupe qui a déjà été fortement marginalisé dans la société canadienne.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur Miller.

Le sénateur Cowan : J'espère que le sénateur Oliver aura la chance de poser des questions, parce qu'il a pris la parole sur cette question avec beaucoup d'éloquence à de nombreuses reprises au Sénat et ailleurs. Je suis sûr que M. Miller et lui auront un échange intéressant.

Je voudrais une précision. Je prenais des notes pendant que vous parliez et quelque chose m'a échappé. J'ai entendu les statistiques selon lesquelles les Noirs sont 6 p. 100 de la population carcérale et 2 p. 100 de l'ensemble de la population. Ensuite, vous avez parlé des femmes noires. Je pense qu'elles sont 7,1 p. 100 de la population ou quelque chose du genre.

M. Miller : Elles représentent 2,3 p. 100 de la population canadienne.

Le sénateur Cowan : Représentent-elles 7,6 p. 100 de la population carcérale?

M. Miller : Oui, c'est bien cela.

Le sénateur Cowan : Et les chiffres de 6 p. 100 et 2 p. 100 s'appliquent-ils aux hommes et aux femmes?

M. Miller : Oui, les 6 p. 100 et 2 p. 100 représentent l'ensemble. Je suis descendu d'un cran dans l'échelle statistique pour cibler plus précisément l'impact sur les Afro-Canadiennes.

Le sénateur Cowan : Avez-vous dit que 90 p. 100 des familles monoparentales dans notre pays sont dirigées par des femmes noires?

M. Miller : Oui, c'est le bon chiffre.

Le sénateur Cowan : C'est un chiffre renversant. Vous avez dit 90 p. 100 dans notre pays. C'est bien cela?

M. Miller : Les Noirs assument le fardeau avec 90 p. 100 de ménages monoparentaux, mais c'est dans la communauté noire.

Le sénateur Cowan : Oh, c'est 90 p. 100 des ménages noirs.

The Chair: Do you know the trend in the disproportion of African-Canadian inmates as compared to all other inmates? I ask this because we have heard that for Aboriginals, who, we are told, are also overrepresented, it is getting worse, although I do not have the charts. Do you know if it is getting worse for African-Canadians?

Mr. Miller: I do not have any definitive statistics, although the inference would be, with the focus on guns and gangs, that it is getting worse. The inference for that is drawn from the situation south of the border in the United States with the problems they have there and in other jurisdictions. However, I do not have any exact statistics on that point.

The Chair: Do you happen to know the proportion of people who have been designated “dangerous offenders” who are Black?

Mr. Miller: I do not have those statistics.

The Chair: Maybe there are none.

Senator Merchant: I worked with the Canadian Race Relations Foundation for six years, so I am aware of the systemic racism that exists in our society.

Once one is within the prison population, there is much violence. Do you know whether systemic racism is a factor there? Have you any statistics at all as to what happens to Black inmates in jail?

Mr. Miller: I do not have those statistics with me, although the African Canadian Legal Clinic would have access to those. I do not want to stray into too much anecdotal information, but racism is clearly an issue within the prisons. Often it is far more direct in those instances, such as slurs and harassment of African-Canadian inmates and so on.

Senator Merchant: Violence also exists in prison. Is that right?

Mr. Miller: Yes, that is correct.

Senator Merchant: I was just wondering if you had any statistics at all.

Mr. Miller: I do not have any with me.

Senator Oliver: Thank you very much for your presentation. I found it articulate, clear and very revealing.

It was important that you come here because we have had a number of witnesses from various groups and organizations talk about the overrepresentation of Aboriginal Canadians in the criminal system; those who are incarcerated. When I asked many of those witnesses about the position of Blacks or visible minorities, they had no statistics or numbers and did not even know there was, in fact, an overrepresentation of Blacks in the prison system in Canada. I am delighted that someone with your clarity and objectivity could come and present the figures and facts to us in a very persuasive way. Thank you very much for that.

La présidente : Savez-vous quelle est la tendance pour la disproportion de détenus afro-canadiens, en comparaison des autres détenus? Je pose la question parce qu'on nous a dit que pour les Autochtones, qui sont également surreprésentés, la situation empire, bien que je n'ai pas les graphiques sous la main. Savez-vous si la situation empire pour les Afro-Canadiens?

M. Miller : Je n'ai pas de statistiques probantes, mais tout laisse supposer que cela empire, étant donné l'importance accrue des armes à feu et des gangs. On fait cette déduction à partir de la situation au sud de la frontière, aux États-Unis, compte tenu des problèmes qu'on y trouve, ainsi que dans d'autres pays. Cependant, je n'ai pas de statistiques précises sur ce point.

La présidente : Savez-vous par hasard quelle est la proportion des gens qui ont été désignés « délinquants dangereux » qui sont Noirs?

M. Miller : Je n'ai pas ces statistiques.

La présidente : Peut-être qu'il n'y en a pas.

Le sénateur Merchant : J'ai travaillé pendant six ans avec la Fondation canadienne des relations raciales, et je suis donc au courant du racisme systémique qui existe dans notre société.

Une fois qu'on se retrouve en milieu carcéral, la violence est omniprésente. Savez-vous si le racisme systémique est un facteur dans ce milieu? Avez-vous des statistiques décrivant la situation des détenus noirs?

M. Miller : Je n'ai pas ces statistiques sous la main, bien que l'African Canadian Legal Clinic ait accès à ces chiffres. Je ne veux pas m'avancer trop en donnant des renseignements anecdotiques, mais il est clair que le racisme est un problème dans les prisons. Souvent, c'est beaucoup plus direct dans ce milieu, les détenus afro-canadiens étant victimes d'injures et de harcèlement, et cetera.

Le sénateur Merchant : La violence existe aussi en prison, n'est-ce pas?

M. Miller : Oui, c'est exact.

Le sénateur Merchant : Je me demandais seulement si vous aviez des statistiques quelconques.

M. Miller : Je ne les ai pas avec moi.

Le sénateur Oliver : Merci beaucoup pour votre exposé. Je l'ai trouvé bien présenté, clair et très révélateur.

C'était important que vous veniez témoigner, parce que nous avons entendu un bon nombre de témoins de divers groupes et organisations qui nous ont parlé de la surreprésentation des Autochtones canadiens dans le système de justice; je parle de ceux qui sont incarcérés. Quand j'ai demandé à beaucoup de ces témoins quelle était la situation des Noirs ou des minorités visibles, ils n'avaient aucune statistique et ne savaient même pas que les Noirs étaient surreprésentés dans le système carcéral au Canada. Je suis ravi que quelqu'un qui s'exprime clairement et objectivement comme vous ait pu venir et nous présenter les chiffres et les faits de manière très convaincante. Je vous en remercie beaucoup.

A number of the factors that you spoke about, which are the result of the incarceration of Black men, relate to the effects on families, children and on the communities and so on. However, a number of those, if they relate to education, health care and social services, are really very much a provincial matter rather than a federal matter or a matter for federal legislation.

You are saying that there are provisions of Bill C-2 that are in federal legislation that could impact negatively on some of these factors. Notwithstanding that, I would like to know whether or not you and your organization have been doing any work with the Province of Ontario as far as providing more support in the areas of health, social services and education?

Mr. Miller: The African Canadian Legal Clinic has a program, the African Canadian Youth Justice Program that assists young African-Canadian offenders in navigating the justice system. There are reintegration social workers who assist them in that regard, and there are actually court workers as well.

Frequently, we find that many African-Canadians do not know where to go to fill out forms, how bail works, et cetera. Once in the justice system, they do not know how to deal with those elements. Often, a court worker from the African Canadian Youth Justice Program can answer some of those questions and ensure that they are able to get a lawyer who understands some of the unique circumstances of an African-Canadian accused and some of the difficulties there.

Hopefully, that answers part of your question, in a broader sense, about social services and education. The court workers in that program and to a lesser extent the reintegration workers do make efforts to assist in that. The goal there is obviously rehabilitation and also preventive measures to ensure that minor interactions with the law do not eventually result in larger problems down the road.

Senator Oliver: Senator Fraser asked you for statistics about violent offenders who are Black and in prison now, and you did not have that number. Could you make a check somewhere and see if you could find out those numbers for us?

Mr. Miller: I certainly will.

Senator Oliver: I would be particularly interested to know, as well, the percentage of Black inmates in jails and prisons in Toronto and their representative numbers.

The Chair: Thank you, Senator Oliver. Actually, I had asked for the statistics on dangerous offenders, those who have actually been designated. However, violent offenders would be interesting as well. If you could take queries for both of us on board, that would be a good.

Bon nombre des facteurs que vous avez évoqués, qui résultent de l'incarcération des hommes noirs, ont à voir avec les conséquences sur les familles, les enfants, les communautés, et cetera. Cependant, un certain nombre de ces éléments, en matière d'éducation, de soins de santé et de services sociaux, relèvent tout à fait des compétences provinciales et non pas fédérales.

Vous dites qu'il y a dans le projet de loi C-2 des dispositions législatives fédérales qui pourraient exercer une influence négative sur certains de ces facteurs. En dépit de cela, je voudrais savoir si vous-même et votre organisation avez travaillé avec la province d'Ontario pour donner davantage de soutien dans les domaines de la santé, des services sociaux et de l'éducation?

M. Miller : L'African Canadian Legal Clinic a un programme, le Programme de justice pour adolescents afro-canadiens, qui aide les jeunes contrevenants afro-canadiens à se retrouver dans le système de justice. Des travailleurs sociaux spécialisés en réinsertion sociale leur viennent en aide à cet égard, et il y a aussi des travailleurs auprès des tribunaux.

Souvent, nous constatons que beaucoup d'Afro-Canadiens ne savent pas où s'adresser pour remplir des formulaires, ne connaissent pas le fonctionnement du système de cautionnement, et cetera. Une fois dans le système de justice, ils ignorent comment composer avec tout cela. Souvent, un travailleur social auprès des tribunaux du Programme de justice pour adolescents afro-canadiens peut répondre à certaines questions et veille à ce que les jeunes disposent d'un avocat qui comprend les circonstances particulières et les difficultés d'un accusé Afro-Canadien.

J'espère que cela répond en partie à votre question plus générale au sujet des services sociaux et de l'éducation. Les travailleurs auprès des tribunaux dans le cadre de ce programme et, dans une moindre mesure, les travailleurs spécialisés en réinsertion sociale, déploient des efforts pour être utiles à cet égard. L'objectif est évidemment la réinsertion sociale et aussi des mesures préventives pour s'assurer que de simples petits démêlés avec la loi ne débouchent pas à un moment donné sur des problèmes plus importants.

Le sénateur Oliver : Le sénateur Fraser vous a demandé des statistiques sur les délinquants violents qui sont noirs et emprisonnés à l'heure actuelle et vous n'aviez pas ce chiffre. Pourriez-vous vérifier quelque part et voir si vous pouvez nous trouver ces chiffres?

M. Miller : Je vais certainement le faire.

Le sénateur Oliver : Cela m'intéresserait particulièrement de connaître également le pourcentage de détenus noirs dans les prisons de Toronto, et le nombre de ces détenus.

La présidente : Merci, sénateur Oliver. En fait, j'avais demandé des statistiques sur les délinquants dangereux, ceux qui ont fait l'objet d'une désignation. Cependant, il serait également intéressant de connaître les chiffres pour les délinquants violents. Si vous pouviez aller aux renseignements pour nous deux, ce serait apprécié.

Senator Campbell: You have testified that there is a clear correlation between the deterioration of Black families and communities with incarceration of either one or two of the adults in a family, or both of them. Is that correct?

Mr. Miller: Yes, that is correct.

Senator Campbell: Would this be in keeping with what we already know from looking at the experience in the United States?

Mr. Miller: Yes, that is correct.

Senator Campbell: My concern is that, currently, we are at a rate of 300 per cent higher incarceration rates for a Black male and about the same for a Black female versus a Caucasian in this country. My biggest worry is that we somehow reach the level of the United States, which is at 6.2 times or 600 per cent higher versus Caucasians.

Instead of incarceration, what steps can we immediately take to deal with the violence we see within the Black community? I would like to preface that by saying that I am from Vancouver, and I see the same violence in the Indo-Canadian community involving young men of the same ages with guns. I do not know the answer to this. Perhaps you have some way that we could deal with this other than incarceration.

Mr. Miller: Often many of the social programs that are set up to assist in reducing violence in the communities are effective. Although when I use the term "social programs," I would really like to add that often these programs today are very culturally specific in the sense that many of the people working with young African-Canadians are African-Canadian themselves, or there is an effort to inform them about their history and make it relevant for them. You must have heard that a cookie-cutter approach never works.

In ACLC's view, part of the way to cut down on the immediate violence is to look at a variety of different programs in these communities that are culturally specific and culturally relevant for them. I believe that would go a long way.

Part of the difficulty is that, when we look at the history in this country, there has not been as much research and effort to do that until recently. Fortunately, research with the Aboriginal and First Nations communities have been very helpful in assisting them reach the level of preventing many of these issues and getting to the culturally-specific needs of that community.

In ACLC's experience, that is something only now emerging for the African-Canadian community. We would certainly submit that more of that is needed, not only the programs but more efforts to get that research done and to ask people what works.

Le sénateur Campbell : Vous avez dit qu'il y a une corrélation claire entre la dégradation des familles et des communautés noires et l'incarcération de l'un des adultes de la famille ou des deux. Est-ce exact?

M. Miller : Oui, c'est exact.

Le sénateur Campbell : Est-ce que cela est conforme à ce que nous savons déjà pour avoir étudié l'expérience aux États-Unis?

M. Miller : Oui, c'est exact.

Le sénateur Campbell : Ce qui m'inquiète, c'est qu'actuellement, nous en sommes à un taux d'incarcération plus élevé de 300 p. 100 pour les hommes noirs et à peu près autant pour les femmes noires, en comparaison des Caucasiens dans notre pays. Ma plus grande inquiétude est que nous atteignons le niveau des États-Unis, soit un taux 6,2 fois plus élevé, ou 600 p. 100 plus élevé que celui des Caucasiens.

Au lieu de l'incarcération, quelles mesures pouvons-nous prendre immédiatement pour contrer la violence que nous constatons dans la communauté noire? En guise de préambule à ma question, je précise que je suis de Vancouver et que je constate la même violence dans la communauté indo-canadienne, impliquant des jeunes hommes du même groupe d'âge et des armes à feu. Je ne connais pas la réponse à cette question. Peut-être avez-vous une solution à proposer à ce problème, autre que l'incarcération.

M. Miller : Souvent, beaucoup de programmes sociaux qui sont créés pour aider à réduire la violence dans les communautés sont efficaces. Quoique, quand j'utilise l'expression « programmes sociaux », je tiens à préciser que, de nos jours, de tels programmes sont souvent culturellement spécifiques, en ce sens que beaucoup de gens qui travaillent avec les jeunes Afro-Canadiens sont eux-mêmes Afro-Canadiens, ou bien ont fait un effort pour mieux les informer de leurs antécédents et pour les rejoindre à ce niveau. Vous devez avoir entendu dire que l'approche du programme uniforme et applicable à tous ne fonctionne jamais.

Du point de vue de l'ACLC, pour réduire la violence dans l'immédiat, la solution consiste en partie à mettre en oeuvre dans ces communautés un éventail de programmes différents qui sont culturellement spécifiques et pertinents. Je crois que cela permettrait de progresser énormément.

La difficulté réside en partie dans le fait que, quand on se penche sur l'histoire de notre pays, il n'y a pas eu beaucoup de recherches et d'efforts à ce niveau jusqu'à récemment. Heureusement, les recherches auprès des communautés autochtones et des Premières nations ont été très utiles pour les aider à faire de la prévention et pour répondre aux besoins culturellement spécifiques de cette communauté.

D'après l'expérience de l'ACLC, c'est un élément qui commence seulement à émerger dans la communauté afro-canadienne. Nous soutenons assurément qu'il faut intensifier les efforts à ce niveau, non seulement les programmes, mais aussi les recherches pour voir ce qui fonctionne concrètement.

I know about the African Canadian Legal Clinic, and I do not want to digress from it. We have a youth advisory committee, and no one on that committee is over the age of 25. These are young people in the communities who know what works and what does not work for them.

I could not even pretend to tell you exactly what will work for someone who is 16 years old in that sort of situation. However, I know that those are some of the real, practical and effective ways to begin curbing the violence we see in these communities.

Senator Campbell: Has any consideration been given to, perhaps, mentorships and positive role models? I offer Senator Oliver as an example of a positive role model. Is there any or has there been consideration of that aspect?

Mr. Miller: In the ACLC's experience, there has been and is consideration of that. We are dealing with a lack of funding for many of these programs. The mentorship and the positive role models that will often meet with young African-Canadians to assist them with homework, or sometimes just to do something in leisure, et cetera, are programs that do not have enough funding to be in operation for a 10-year period. Programs run for two years and then run out of funding.

The funding is very sporadic. Often with these systems and programs, we apply by way of grant. Therefore, we get a grant for the program, it works for two years and then we have to reapply. However, now, unfortunately, the priorities have changed by the granting organizations, so we no longer receive that funding, and the program falls by the wayside.

In ACLC's experience, that seems to be a big part of the problem. Therefore, in answer to your first question, yes, that has been tried and is currently being done, but the consistent funding, quite frankly, is just not there.

Senator Campbell: After Senator Stratton mentioned the *Maclean's* article on Dan Hill yesterday, I went and read it. It is quite horrifying. It is tragic that people find themselves in that position.

Senator Andreychuk: Following up on Senator Campbell's question — which I believe is an important issue we have to deal with here — am I correct that you have come today and have pointed out the situation of your constituency in Canada? You are saying that there is not enough research and that we are not factoring it in, that there is racism, lack of attention and lack of treatment. Are your comments about the justice system as a whole, not particular Criminal Code sections? It is how justice is applied, in your opinion, to African-Canadians.

Mr. Miller: My submissions were a bit more focused hopefully on the impact on the mandatory minimum sentences. It is generally understood that there is systemic racism against

Je connais le dossier de l'African Canadian Legal Clinic et je ne veux pas trop m'en éloigner. Nous avons un comité consultatif des jeunes et aucun membre de ce comité n'a plus de 25 ans. Ce sont des jeunes de ces communautés qui savent ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans leur milieu.

Je ne pourrais même pas prétendre pouvoir vous dire exactement ce qui fonctionne pour un jeune de 16 ans dans une telle situation. Cependant, je sais que ce sont là certains moyens concrets, pratiques et efficaces pour faire diminuer la violence que nous constatons dans ces communautés.

Le sénateur Campbell : A-t-on envisagé des programmes de mentorat et de modèles de comportement? J'offre le sénateur Oliver comme exemple de modèle de comportement. Cela existe-t-il ou a-t-on réfléchi à cette possibilité?

M. Miller : D'après l'expérience de l'ACLC, on y a réfléchi et c'est encore envisagé. Nous sommes confrontés à un manque de fonds pour beaucoup de ces programmes. Dans le cadre du programme de mentorat et de modèles de comportement, des gens rencontrent fréquemment de jeunes Afro-Canadiens pour les aider à faire leurs devoirs ou simplement pour se livrer à des activités de loisirs, et cetera, mais le budget de ces programmes n'est pas suffisant pour leur permettre d'être en activité pendant dix ans. Les programmes existent pendant deux ans puis disparaissent faute d'argent.

Le financement est très sporadique. Souvent, pour de tels programmes, nous faisons une demande de subvention. Par conséquent, quand nous obtenons une subvention pour le programme, elle est valable pour deux ans, après quoi nous devons présenter une nouvelle demande. Cependant, les priorités des organismes subventionnaires ont maintenant changé, malheureusement, de sorte que nous ne recevons plus cet argent et le programme doit être abandonné.

D'après l'ACLC, cela semble être une grande part du problème. Par conséquent, pour répondre à votre première question, oui, cela a été essayé et se fait encore actuellement, mais à vrai dire, le financement continu manque cruellement.

Le sénateur Campbell : Après que le sénateur Stratton ait mentionné hier l'article de Dan Hill dans le magazine *Maclean's*, je me le suis procuré et je l'ai lu. C'est épouvantable. C'est tragique que des gens se retrouvent dans cette situation.

Le sénateur Andreychuk : Pour faire suite à la question du sénateur Campbell — je crois que c'est une question importante sur laquelle nous devons nous pencher — ai-je raison de dire que vous êtes venu aujourd'hui et que vous nous avez décrit la situation de votre clientèle au Canada? Vous dites qu'il n'y a pas assez de recherche et que nous n'en tenons pas compte, qu'il y a du racisme, un manque d'attention et de traitement. Vos observations portent-elles sur le système de justice dans son ensemble, et non pas certaines dispositions en particulier du Code criminel? Vous êtes d'avis que c'est ainsi que la justice est appliquée aux Afro-Canadiens.

M. Miller : J'espère que, dans mon exposé, j'ai ciblé un peu plus étroitement l'incidence des peines minimales. Il est généralement admis qu'il existe un racisme systémique contre les

African-Canadians present within the Canadian criminal justice system. Numerous reports in addition to the Supreme Court have said that.

Today's focus was to say that these mandatory minimum sentences will only result in further inequality, discrimination and marginalization of African-Canadians by increasing the numbers of African-Canadians entering the criminal justice system and, therefore, create a further disproportionate number of African-Canadians within the Canadian penal system.

Senator Andreychuk: The mandatory sentences being proposed in the bill that we are studying is increasing some of the levels, but mandatory sentences were put in place before, and particularly in the 1990s. Do you have any statistics on those and how they may have impacted the community?

Mr. Miller: I do not have any specific statistics on how those impacted on the community. We already see the disproportionate number of African-Canadians within the justice system, and we have the statistics from the Ontario commission on incarceration for weapons offences, et cetera.

I would hope that in some ways without the statistics — which is sometimes because some of the research might not have been done — we can still draw, if not an inference, then an educated guess or a hypothesis that something is amiss.

Senator Andreychuk: Senator Campbell touched on the article in *Maclean's* and pointed out the violence there. On that issue, you are talking about mandatory sentences, but you have not made any comment. If we have repeat violent offenders, irrespective of who they are and where they come from, and if the rest of the system has failed to avert them or perhaps we have not given the attention to them that we should, we end up with repeat violent offenders — 90 per cent of them we are told are sexual cases — where they repeat victim after victim.

Given that you are saying that it hits your community disproportionately, what would your answer be for those from your community who are repeat violent offenders today? I am not speaking about the ones that we could prevent, but the ones that are already at the point where the courts and the communities have to deal with them as repeat and violent.

Mr. Miller: In those instances, first, part of the focus has been to emphasize, again as a starting point, the anti-Black racism present within the criminal justice system and to look at the decisions of police to stop and charge these individuals, which introduces them into the system, where they are incarcerated and exposed to a situation that is even more severe before being released again. The hope is that there would be other options for those who are repeat offenders in an attempt to curb that behaviour.

Afro-Canadiens dans le système de justice criminelle au Canada. La Cour suprême l'a dit et cela figure aussi dans de nombreux rapports.

L'intervention d'aujourd'hui visait à dire que ces peines minimales entraîneront seulement une aggravation de l'inégalité, de la discrimination et de la marginalisation des Afro-Canadiens en augmentant le nombre d'Afro-Canadiens qui entrent dans le système de justice criminelle, rendant ainsi encore plus disproportionné le nombre d'Afro-Canadiens dans le système carcéral canadien.

Le sénateur Andreychuk : Les peines minimales proposées dans le projet de loi que nous étudions sont rendues parfois plus sévères, mais des peines minimales ont été imposées auparavant, en particulier dans les années 1990. Avez-vous des statistiques sur ces peines et sur les répercussions qu'elles peuvent avoir eues sur la communauté?

M. Miller : Je n'ai pas de statistiques précises montrant quelles en ont été les répercussions sur la communauté. On constate déjà la présence d'un nombre disproportionné d'Afro-Canadiens dans le système de justice, et nous avons les statistiques de la commission de l'Ontario sur le taux d'incarcération pour infractions impliquant des armes, et cetera.

J'espère qu'à certains égards, même en l'absence de statistiques, parfois attribuable au fait que des recherches n'ont pas été faites, nous pouvons quand même, sinon tirer une conclusion, du moins poser une hypothèse bien fondée selon laquelle il y a quelque chose qui cloche.

Le sénateur Andreychuk : Le sénateur Campbell a évoqué l'article de *Maclean's* et a dénoncé la violence. Vous parlez des peines minimales obligatoires, mais vous n'avez pas fait de commentaires là-dessus. Si nous avons des délinquants violents récidivistes, peu importe qui ils sont et d'où ils viennent, et si le reste du système a échoué à les remettre dans le droit chemin, ou peut-être ne leur avons-nous pas accordé l'attention voulue, et nous nous retrouvons avec des délinquants violents récidivistes, et l'on nous dit que 90 p. 100 d'entre eux sont des agresseurs sexuels dont les victimes ne cessent de se multiplier.

Puisque vous dites que votre communauté est frappée de façon disproportionnée, quelle solution proposez-vous pour les membres de votre communauté qui sont actuellement des délinquants violents récidivistes? Je ne parle pas de ceux que nous pourrions empêcher, mais de ceux qui sont déjà au point où les tribunaux et les collectivités doivent les considérer comme violents et récidivistes.

M. Miller : En pareils cas, premièrement, on a d'abord insisté, comme point de départ, sur le racisme anti-Noirs qui est présent dans le système de justice criminelle et l'on s'est penché sur les décisions de la police d'arrêter et d'accuser ces personnes. C'est ce qui les introduit dans le système, où ils sont ensuite incarcérés et exposés à une situation encore plus sévère avant qu'ils soient de nouveau relâchés. L'espoir est qu'il puisse y avoir d'autres options pour les récidivistes, dans une tentative pour enrayer ce comportement.

With African-Canadian communities, or quite frankly any other community, clearly the solution is not just another reincarceration because that will not deter or incapacitate that individual, or deter anyone else seeing that individual's situation. We, as a country, have to try something different to curb that because we know that if we lock them up again, it will not do anything.

Senator Andreychuk: That justification would apply to all repeat and violent offenders, had we done something earlier.

Within every community, we have to deal with repeat and violent offenders for the safety of the public, for the fact that we should not make innocent people more vulnerable than they need to be. There is a risk we take in dealing with offenders, and we weigh their rights and responsibilities. However, equally, we have to look at the rest of the justice system.

Are you saying that if we stop today, there will be some repeat and violent offenders who we simply do not know how to deal with? What do we do with them, if it is not the answer that continuous governments have struggled with on violent and repeat offenders?

Mr. Miller: Again, for the African-Canadian community, we always try to pull it back to what is happening in some of these situations, whether it is racial profiling or stereotypes that caused people to be introduced into the justice system; and now they are out and known to police, so it becomes a vicious cycle.

The focus of these provisions in the bill is not to introduce abject poverty and racialization of poverty, so I will not go there. I want to make sure that was clear in terms of what is happening to the community when it starts in that vicious cycle.

The decision of what to do with repeat and violent offenders is a challenge for legislators and the country. The option to lock them up is not doing anything for us. Maybe it means we need a combination of programs: lock-up, but during that time, have culturally specific programs to assist, then deal with release within the community. That is not my area of specialty, to know all of the different options.

We do know that, for African-Canadians, a big part of the problem is the introduction into the justice system, which stems from systemic racism at the outset; and that deterrence and incapacitation through lock-up, in this country and south of the border, has not worked.

To go back and try that again will get us back here in another few years saying: What will we do?

Pour les communautés afro-canadiennes, ou à vrai dire pour n'importe quelle autre communauté, il est clair que la solution ne consiste pas simplement à incarcérer de nouveau, parce que cela ne va pas dissuader ni neutraliser la personne, ni dissuader quiconque est témoin de la situation de cette personne. Nous, dans notre pays, devons mettre à l'essai une solution différente pour enrayer ce fléau parce que nous savons que si nous les remettons derrière les barreaux, cela ne fera rien.

Le sénateur Andreychuk : Cet argument s'appliquerait à tous les délinquants violents et récidivistes, si nous avions fait quelque chose auparavant.

Dans chaque communauté, nous devons contrer les délinquants récidivistes et violents pour assurer la sûreté publique, car c'est un fait que nous ne devons pas rendre les personnes innocentes encore plus vulnérables qu'elles ne devraient l'être. Quand nous traitons avec les délinquants, nous prenons un risque et nous mettons dans la balance leurs droits et leurs responsabilités. Cependant, nous devons également tenir compte du reste du système de justice.

Est-ce que vous dites que si nous arrêtons aujourd'hui, il y aura des délinquants récidivistes et violents dont nous ne savons tout simplement pas que faire? Qu'en ferons-nous, si ce n'est pas la solution que recherchent désespérément les gouvernements successifs pour contrer les délinquants violents et récidivistes?

M. Miller : Encore une fois, pour la communauté afro-canadienne, nous essayons toujours de revenir à ce qui se passe concrètement dans certains cas, qu'il s'agisse de profilage racial ou de stéréotypes qui ont provoqué l'entrée de certaines personnes dans le système de justice; et maintenant, elles sont connues de la police et cela devient un cercle vicieux.

L'objet de ces dispositions du projet de loi n'est pas d'introduire la misère affreuse et la racialisation de la pauvreté et je ne m'aventurerai pas sur ce terrain. Je veux m'assurer que c'était clair pour ce qui se passe dans la communauté quand on amorce ce cercle vicieux.

Quant à savoir ce qu'il faut faire des délinquants récidivistes et violents, c'est une décision difficile que doivent prendre les législateurs et le pays. La solution qui consiste à les enfermer ne nous aide aucunement. Peut-être nous faut-il un ensemble de programmes. Enfermons-les, mais pendant leur détention, ayons des programmes culturellement spécifiques pour les aider, et ensuite donnons-leur le soutien communautaire voulu après leur élargissement. Ce n'est pas mon domaine de spécialité, je ne connais pas toutes les options possibles.

Nous savons que, pour les Afro-Canadiens, le problème tient en grande partie à l'entrée dans le système de justice, qui découle du racisme systémique au départ; et cette dissuasion et cette neutralisation par l'enfermement, autant dans notre pays qu'au sud de la frontière, n'ont pas fonctionné.

De revenir en arrière pour essayer cela de nouveau ne fera que nous ramener ici dans quelques années pour nous demander encore une fois : Qu'allons-nous faire?

Senator Andreychuk: You gave us some startling statistics. About 90 per cent, you say, of the households, are single-parent households.

Mr. Miller: No, it is 90 per cent of single-parent households in the Black community are headed by Black women.

Senator Andreychuk: Understanding the load that those women must carry — looking after their children, themselves and all of that — is startling to me. I knew it was high, but I did not know it was that high.

If you have an actual statistic on that, it would be helpful — not just with this but with other issues.

I am familiar with Toronto and the community. There are some good and positive signs within the community of what is happening to deal with these issues. Can you give us some of those so that we have some idea of how the community is helping itself, other than awareness by your coming here today? What are some of the programs? Toronto was seized with violence in the last couple of years. We have heard of leaders coming forward to say that they have a part to play in solving this.

It would be good to have those on the record from your perspective.

Mr. Miller: I just want to clarify; statistics on which programs?

Senator Andreychuk: You are involved with young people in delinquency situations or who have difficulty in school or who may be involved with arms and gangs, et cetera.

What are some of the new initiatives coming out of the community to address these? I know they are there.

Mr. Miller: I can speak most accurately about the African Canadian Legal Clinic programs. As I mentioned earlier, the African Canadian Youth Justice Program has court workers and reintegration workers who work with young accused — some have not been convicted — to understand the situation and ensure they have proper lawyers. There are also those who, once they have been convicted or have extrajudicial sanctions, EJS, a reintegration social worker will work with them to find out what the issues are and assist them to ensure they become productive members of society.

The key with those social workers is that they listen to them and are actually saying, "Okay, you and me, we are similar, and this is what is happening."

The African Canadian Legal Clinic has another program called the African Canadian Justice Program, which works with adults with minor offences. There are a variety of programs that assist with reintegration, informing people about victims' rights, what happened in those instances, measures they can take to improve their situation and why situations happened the way they did.

Le sénateur Andreychuk : Vous nous avez donné des statistiques stupéfiantes. Vous dites qu'environ 90 p. 100 des ménages sont monoparentaux.

M. Miller : Non, 90 p. 100 des ménages monoparentaux dans la communauté noire sont dirigés par des femmes noires.

Le sénateur Andreychuk : Je trouve difficile d'envisager la charge que ces femmes doivent assumer — s'occuper de leurs enfants, d'elles-mêmes et de tout le reste. Je savais que c'était lourd, mais je ne savais pas que ce l'était à ce point.

Si vous avez un chiffre précis là-dessus, ce serait utile — pas seulement pour ce dossier-ci, mais pour d'autres aussi.

Je connais Toronto et la communauté qu'on y trouve. Il y a des éléments positifs au sein de la communauté quant aux efforts déployés pour s'attaquer à ces problèmes. Pouvez-vous nous en énumérer quelques-uns pour que nous ayons une idée de ce que fait la communauté pour s'aider elle-même, à part la sensibilisation que représente votre présence ici aujourd'hui? Quels sont les programmes? Toronto est en proie à la violence depuis deux ans. Nous avons entendu des chefs de file qui son venus nous dire qu'ils ont un rôle à jouer dans la solution de ce problème.

Ce serait une bonne chose que vous nous donniez publiquement votre point de vue là-dessus.

M. Miller : Je veux une précision : des statistiques sur quels programmes?

Le sénateur Andreychuk : Vous travaillez avec des jeunes gens en situation de délinquance ou qui ont des difficultés à l'école ou qui ont des liens avec des gangs et sont armés, et cetera.

Nommez-nous quelques initiatives nouvelles émanant de la communauté pour s'attaquer à ces problèmes. Je sais qu'il y en a.

M. Miller : Je peux vous parler plus précisément des programmes de l'African Canadian Legal Clinic. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le Programme de justice pour adolescents afro-canadiens comporte des travailleurs auprès des tribunaux et des travailleurs spécialistes de la réinsertion sociale qui travaillent avec les jeunes accusés — certains n'ont pas été trouvés coupables — pour comprendre la situation et veiller à ce qu'ils aient de bons avocats. Il y a aussi ceux qui, après avoir été trouvés coupables ou bénéficié de sanctions extra-judiciaires, bénéficient d'un travailleur social spécialiste de la réinsertion qui travaille avec eux pour démêler les problèmes et les aider à redevenir membres productifs de la société.

La clé, pour ces travailleurs sociaux, c'est d'écouter les jeunes et de leur dire : « Bon, toi et moi, nous sommes semblables et voici ce qui se passe. »

L'African Canadian Legal Clinic a un autre programme appelé le Programme de justice afro-canadien, qui travaille avec des adultes accusés d'infractions mineures. Il y a divers programmes qui aident à la réinsertion, informant les gens des droits des victimes, les renseignant sur ce qui s'est passé en pareil cas, sur les mesures qu'ils peuvent prendre pour améliorer leur situation et sur les raisons pour lesquelles ils en sont là.

That program is a bit smaller than the African Canadian Youth Justice Program, which has court workers and reintegration workers. The programs are very much culturally specific. The message is to not be ashamed of their history: There was slavery here, understand these things, and here is your history.

It is giving people something that often they might not have in school, instilling a sense of self-worth in many instances. Some programs they might not understand because they are not relevant to them. I hope I have answered your questions.

There are other programs. However, I would not want to misspeak, so I speak only about the programs I know the clinic is running.

The Chair: Mr. Miller, do you feel that Bill C-2 is constitutionally sound, or is it open to Charter challenges?

Mr. Miller: From what I have read in the media from a variety of criminal lawyers, I know it will be challenged. In particular, criminal lawyers will likely be lining up to test the reverse onus provisions.

Much has been said of the Supreme Court and the reverse onus for the drug offence a number of years ago and the fact that that upheld constitutional scrutiny. I am not necessarily convinced that with a second go around, with the right set of circumstances and the right facts, it will hold up this time.

When ACLC does its test case litigation, much of our work is Charter, and we utilize section 15 to its fullest extent.

As I alluded to in the reverse onus, in many instances for an African-Canadian accused, we might be looking at equality provisions, due process and consideration of the fact that disproportionately African-Canadians are denied bail, and whether there needs to be a consideration of section 15 in that analysis.

In a word, it is hard to say. I know lawyers will try.

The Chair: What else do they do?

Mr. Miller: It depends on the facts of each particular case and on who the particular judge is in that instance. As we all know, a case such as that will be appealed right to the top.

It will be challenged, and, with the right facts, there could be some changes.

The Chair: We have talked in depth — not just with you but with many other witnesses — about core programming in prisons, post-release programming and other programming. There is some

Ce programme est un peu plus petit que le Programme de justice pour adolescents afro-canadiens, qui compte des travailleurs auprès des tribunaux et des travailleurs chargés de la réinsertion. Les programmes sont tout à fait spécifiques culturellement. Le message est qu'ils ne doivent pas avoir honte de leur histoire : il y a eu de l'esclavage ici, vous devez comprendre tout cela et voici votre histoire.

Il s'agit de donner aux gens ce qu'ils n'ont parfois pas eu à l'école, de leur inculquer bien souvent un peu d'estime de soi. Il arrive qu'ils ne puissent comprendre certains programmes parce qu'ils ne sont pas pertinents pour eux. J'espère avoir répondu à vos questions.

Il y a d'autres programmes. Cependant, je ne voudrais pas parler à tort et à travers et c'est pourquoi je parle seulement de ceux que je connais et que la clinique dirige.

La présidente : Monsieur Miller, estimez-vous que le projet de loi C-2 est constitutionnellement valide, ou bien est-il vulnérable aux contestations fondées sur la Charte?

M. Miller : D'après ce que j'ai lu dans les médias de la part de divers avocats criminalistes, je sais qu'il sera contesté. En particulier, les criminalistes vont probablement se bousculer pour contester les dispositions sur l'inversion du fardeau de la preuve.

On a beaucoup parlé de la Cour suprême et de l'inversion du fardeau de la preuve pour les infractions en matière de drogues, il y a un certain nombre d'années, et du fait que cette loi avait résisté à cette contestation constitutionnelle. Je ne suis pas nécessairement convaincu qu'elle résistera cette fois-ci à un deuxième assaut, dans des circonstances appropriées et devant des faits solidement établis.

Quand l'ACLC plaide dans un litige faisant jurisprudence, notre travail est en grande partie fondé sur la Charte, et nous utilisons l'article 15 de toutes les façons possibles.

Comme je l'ai dit au sujet du fardeau inversé, bien souvent, dans le cas d'un accusé afro-canadien, nous examinons les dispositions sur l'égalité, l'application régulière de la loi et tenons compte du fait qu'un nombre disproportionné d'Afro-Canadiens se voient refuser la libération sous caution, et nous nous demandons s'il y a lieu de tenir compte de l'article 15 dans cette analyse.

En un mot, c'est difficile à dire. Je sais que les avocats vont s'essayer.

La présidente : Que font-ils d'autre?

M. Miller : Tout dépend des faits dans chaque cas particulier et aussi de l'identité du juge qui préside l'affaire. Comme nous le savons tous, dans une affaire comme celle-là, on interjettera appel jusqu'au bout.

La loi sera contestée et, si les faits s'alignent correctement, il pourrait y avoir des changements.

La présidente : Nous avons discuté longuement — pas seulement avec vous, mais avec beaucoup d'autres témoins — des programmes de base dans les prisons, des programmes

programming for African-Canadians in the prison system; however, I do not know how good, effective or widespread it is. Can you give me any better fix on the reality of that?

In addition, it occurs to me that, as you said, there are no cookie-cutter solutions, and the Black population of Canada is as close to being diverse as the whole population of Canada. Comparing someone who came here last year from Haiti, a Muslim from Northern Nigeria and a member of one of the traditional Canadian Black communities that has been here for 200 years or more, how can you have a program that will address the specific cultural needs? You talked about a specific cultural program that will address all of that. What do you do? This is a population that does have special needs. I am trying to wrap my mind around how much we can realistically expect the correctional services to address those needs effectively.

Mr. Miller: With respect to the extent of the programs available, as matter of fact, one of my colleagues made a presentation to the corrections panel a number of months ago. Although I cannot comment on it because that area is not within my immediate knowledge, I do know that the African Canadian Legal Clinic does have information on what is being done on that. It is back at my office.

Concerning the second question, I wholeheartedly agree with you. The African-Canadian community is not monolithic. There are many people from the diaspora. Part of the understanding, especially when we look at systemic racism and what is happening with issues of racial profiling and Crown discretion, at the end of the day everyone is just seeing them as Black, no matter what. No one is asking, "Are you from Nigeria or are you from here?" It is as if they are saying, "Your skin is black, you might have caused a problem."

Having said that, there is the need for many different members of the community, who are interested in corrections, to come together and have a working group to develop strategies on that. In some of the work that ACLC does, the focus is on the fact that the diaspora is here and a common history; there is the slavery legacy, but there is also more about a history that African-Canadians know. Sometimes African-Canadians, although from different parts of the world, have a common experience when it comes to their interaction with the criminal justice system. I am quite certain — and I will go out on a limb on this — that if we speak to people they may say, "I do not speak your language, but the last time I walked down the street, that happened to me."

The crux of some of these programs is to look at the treatment people from the diaspora have faced and find that common base to try to work it out from there. As you mentioned many times, we need people with different languages so that we can speak and communicate effectively. When we start doing this on a concerted, consistent and committed basis, we really

post-libération et d'autres programmes. Il y a un programme destiné aux Afro-Canadiens dans les prisons; cependant, je ne sais pas dans quelle mesure il est bon, efficace ou généralisé. Pouvez-vous me donner une meilleure idée de la situation?

De plus, une chose me frappe : comme vous l'avez dit, il n'y a pas de solution applicable uniformément, et la population noire du Canada est quasiment aussi diversifiée que l'ensemble de la population canadienne. Si l'on compare quelqu'un qui est arrivé ici l'année dernière en provenance d'Haïti, un musulman du nord du Nigeria et un membre des communautés noires canadiennes traditionnelles qui existent chez nous depuis deux siècles ou plus, comment peut-on mettre au point un programme qui répondra aux besoins culturels spécifiques? Vous avez parlé d'un programme culturel spécifique qui répond à tout cela. Que fait-on? C'est une population qui a effectivement des besoins spéciaux. J'essaie de comprendre comment, si nous sommes réalistes, nous pouvons nous attendre à ce que les services correctionnels répondent efficacement à tous ces besoins.

M. Miller : Pour ce qui est de l'étendue des programmes disponibles, en fait, l'un de mes collègues a fait il y a quelques mois un exposé devant un groupe des services correctionnels. Je ne peux pas me prononcer là-dessus parce que je ne suis pas au fait de tous les détails de ce dossier, mais je sais que l'African Canadian Legal Clinic possède des renseignements sur ce qui se fait dans ce domaine. C'est à mon bureau.

Sur la deuxième question, je suis entièrement d'accord avec vous. La communauté afro-canadienne n'est pas monolithique. Il y a beaucoup de gens de la diaspora. Quand on examine le racisme systémique et ce qui se passe avec le profilage racial et le pouvoir discrétionnaire des procureurs, il faut comprendre qu'en fin de compte, tout le monde ne voit que des Noirs. Personne ne demande : « Venez-vous du Nigeria ou bien êtes-vous né au Canada? » C'est comme si l'on disait : « Vous avez la peau noire, vous avez peut-être causé un problème. »

Cela dit, il faut que de nombreux membres de la communauté qui s'intéressent aux services correctionnels se rassemblent et créent un groupe de travail pour élaborer des stratégies à cet égard. Dans certains dossiers dont s'occupe l'ACLC, nous mettons l'accent sur le fait que la diaspora est rassemblée ici et a une histoire commune; il y a l'esclavage, mais il y a aussi autre chose que les Afro-Canadiens savent. Bien qu'ils viennent de différentes régions du monde, ils ont en commun une certaine expérience quant à leur interaction avec le système de justice pénale. Je suis tout à fait certain — je vais me risquer à le dire — que si l'on s'entretient avec des gens, ils pourront dire : « Je ne parle pas votre langue, mais la dernière fois que je me suis promené dans la rue, voici ce qui m'est arrivé. »

Le noeud du problème, pour ces programmes, c'est d'examiner l'expérience vécue par les gens de la diaspora et de trouver une base commune à partir de laquelle on peut essayer de travailler. Comme vous l'avez dit bien souvent, il nous faut des gens qui parlent des langues différentes, pour pouvoir communiquer efficacement. Quand on commence à faire cela de manière

will need to have a working group to begin pulling out some of those issues because the African-Canadian community is not monolithic.

The Chair: In particular, I would like to thank you for your infinite patience with our varying timetable. Not all senators may realize that Mr. Miller had his time of meeting with us bounced around. He has been infinitely cooperative in meeting our requirements. We thank you for that as well as for your extremely interesting, helpful and informative presentation.

Senator Oliver: Before you adjourn, might I ask about witnesses for Monday? Will we be getting that list?

The Chair: I thought that list had been provided to you yesterday. We are expecting to hear from the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, the Canadian Centre for Abuse Awareness, the Toronto Police Service, the Canadian Association of Chiefs of Police, the Canadian Centre on Substance Abuse and the B.C. Civil Liberties Association. It will be a full day.

Senator Oliver: At the end of the day, will we be moving to clause-by-clause study?

The Chair: The Steering Committee has not met, but I would be surprised if we did that at the end of such a long day on Monday. It has normally been my practice in committee not to go immediately from witnesses to clause-by-clause consideration.

Senator Oliver: Tuesday at 10 a.m., is that the plan?

The Chair: The steering committee has not met, but that is obviously an option that is open to us, which we will be looking at.

Senator Oliver: Okay. That is good.

The Chair: Perhaps we could allow Mr. Miller to leave at this point. If we are getting into committee future business, that is something that is usually discussed in camera.

Senator Stratton: For the record, we have now heard from 47 witnesses. With Monday, that will take us up to 55 witnesses. That completes the list that we had. I would expect that we would go to clause-by-clause consideration Tuesday at 10 a.m.

The Chair: You would, would you?

Senator Stratton: Yes, I would. Thank you.

The Chair: Thank you, Senator Stratton.

Colleagues, does anyone wish to raise any other points?

If not, then I thank you all. This has been three very intensive days and very helpful to all of us, I am sure.

The committee adjourned.

concertée, cohérente et déterminée, il nous faut vraiment un groupe de travail pour circonscrire certains de ces problèmes parce que la communauté afro-canadienne n'est assurément pas monolithique.

La présidente : Je vous remercie en particulier pour votre patience infinie face à notre horaire variable. Les sénateurs ne savent peut-être pas tous que l'heure de comparution de M. Miller a été modifiée plusieurs fois. Il a fait tout son possible pour se plier à nos exigences. Nous vous en remercions, et aussi pour votre exposé extrêmement intéressant, utile et instructif.

Le sénateur Oliver : Avant que vous leviez la séance, pourrais-je vous interroger sur les témoins que nous entendrons lundi? Obtiendrons-nous cette liste?

La présidente : Je pensais que la liste vous avait été remise hier. Nous comptons entendre le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, le Canadian Centre for Abuse Awareness, le Service de police de Toronto, l'Association canadienne des chefs de police, le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies et l'Association des droits civils de Colombie-Britannique. Ce sera une journée chargée.

Le sénateur Oliver : À la fin de la séance, passerons-nous à l'étude article par article?

La présidente : Le comité directeur ne s'est pas réuni, mais cela m'étonnerait que nous fassions cela à la fin d'une aussi longue journée lundi. Normalement, je ne passe pas immédiatement de l'audition des témoins à l'étude article par article.

Le sénateur Oliver : Mardi à 10 heures, c'est ce qui est prévu?

La présidente : Le comité directeur ne s'est pas réuni, mais c'est évidemment une option qui s'offre à nous et que nous allons examiner.

Le sénateur Oliver : Bon, c'est bien.

La présidente : Nous pourrions peut-être permettre à M. Miller de partir maintenant, si nous devons aborder les travaux futurs du comité; cette discussion a généralement lieu à huis clos.

Le sénateur Stratton : Nous avons maintenant entendu 47 témoins. Lundi, cela nous fera 55 témoins. Cela complète la liste que nous avons. Je compte passer à l'étude article par article mardi à 10 heures.

La présidente : Vous y comptez, n'est-ce pas?

Le sénateur Stratton : Oui, j'y compte. Merci.

La présidente : Merci, sénateur Stratton.

Chers collègues, y a-t-il d'autres points à aborder?

Sinon, je vous remercie tous. Nous venons de vivre trois journées très intenses et très utiles pour nous tous, j'en suis certaine.

La séance est levée.

Friday, February 22, 2008 (afternoon meeting)

Church Council on Justice and Corrections:

Lorraine Berzins, Community Chair of Justice.

Evangelical Fellowship of Canada:

Don Hutchinson, Acting Director, Law and Public Policy.

REAL Women of Canada:

Angela Costigan.

Salvation Army:

Major Grant Effer, Federal Government Relations Liaison.

African Canadian Legal Clinic:

Richard Miller, Policy Research Lawyer.

Le vendredi 22 février 2008 (séance de l'après-midi)

Church Council on Justice and Corrections :

Lorraine Berzins, chaire de réflexion communautaire sur la justice.

Alliance évangélique du Canada :

Don Hutchinson, directeur intérimaire, Droit et politique publique.

REAL Women of Canada :

Angela Costigan.

Armée du Salut :

Major Grant Effer, agent de liaison, Relations avec le gouvernement fédéral.

African Canadian Legal Clinic :

Richard Miller, avocat de la recherche en matière de politiques.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Friday, February 22, 2008 (morning meeting)

As an individual:

Neil Boyd, Professor, Simon Fraser University.

Aboriginal Legal Services of Toronto:

Jonathan Rudin, Program Director.

Coalition for Lesbian and Gay Rights in Ontario:

Richard Hudler, Administrator.

Age of Consent Committee:

Nicholas Dodds.

Jer's Vision:

Jeremy Dias, Director and Founder;

Katie Greig, Member of the Board of Directors.

Justice for Children and Youth:

Cheryl Milne, Staff Counsel.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le vendredi 22 février 2008 (séance du matin)

À titre personnel :

Neil Boyd, professeur, Université Simon Fraser.

Services juridiques autochtones de Toronto :

Jonathan Rudin, directeur du programme.

Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario :

Richard Hudler, gestionnaire.

Comité de l'Âge requis pour consentir :

Nicholas Dobbs.

Jer's Vision :

Jeremy Dias, directeur et fondateur;

Katie Greig, membre du comité d'administration.

Justice for Children and Youth :

Cheryl Milne, avocate du personnel.

(Suite à la page précédente)





Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Monday, February 25, 2008
Tuesday, February 26, 2008

Issue No. 11

**Eleventh, twelfth and thirteenth (final)
meetings on:**

Bill C-2, An Act to amend the Criminal Code
and to make consequential amendments to other acts

INCLUDING:
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-2)

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente :
L'honorable JOAN FRASER

Le lundi 25 février 2008
Le mardi 26 février 2008

Fascicule n° 11

**Onzième, douzième et treizième (dernière)
réunions concernant :**

Le projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel
et d'autres lois en conséquence

Y COMPRIS :
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-2)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Di Nino	Merchant
* Hervieux-Payette, P.C.	Milne
(or Tardif)	Oliver
Fox, P.C.	Stratton
Joyal, P.C.	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Watt is substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*February 25, 2008*).

The name of the Honourable Senator Carstairs, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Campbell (*February 25, 2008*).

The name of the Honourable Senator Fox, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*February 25, 2008*).

The name of the Honourable Senator Joyal, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator De Bané, P.C. (*February 25, 2008*).

The name of the Honourable Senator Cowan is substituted for that of the Honourable Senator Carstairs, P.C. (*February 26, 2008*).

The name of the Honourable Senator Campbell is substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*February 26, 2008*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Di Nino	Merchant
* Hervieux-Payette, C.P.	Milne
(ou Tardif)	Oliver
Fox, C.P.	Stratton
Joyal, C.P.	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 25 février 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Campbell (*le 25 février 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Fox, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 25 février 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Joyal, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané, C.P. (*le 25 février 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs, C.P. (*le 26 février 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Campbell est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 26 février 2008*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, February 25, 2008
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:03 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Campbell, Cowan, De Bané, P.C., Di Nino, Fraser, Milne, Oliver, Stratton, Tardif and Watt (12).

In attendance: Robin MacKay, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 12, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-2. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 6*)

WITNESSES:

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Heidi Illingworth, Executive Director.

Canadian Centre for Abuse Awareness:

John Muise, Director of Public Safety.

As an individual:

Anthony Doob, Professor, University of Toronto.

Ms. Illingworth and Mr. Muise each made opening statements and, together, answered questions.

At 11:27 a.m., the committee suspended.

At 11:35 a.m., the committee resumed.

Mr. Doob made an opening statement and answered questions.

At 1:00 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, February 25, 2008
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:08 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Campbell, Cowan, De Bané, P.C., Di Nino, Fraser, Milne, Oliver, Stratton, Tardif and Watt (12).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 25 février 2008
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 3, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Campbell, Cowan, De Bané, C.P., Di Nino, Fraser, Milne, Oliver, Stratton, Tardif et Watt (12).

Également présent : Robin MacKay, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 12 décembre 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 6 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Heidi Illingworth, directrice exécutive.

Canadian Centre for Abuse Awareness :

John Muise, directeur de la sécurité publique.

À titre personnel :

Anthony Doob, professeur, Université de Toronto.

Mme Illingworth et M. Muise font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 11 h 27, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 35, le comité reprend ses travaux.

M. Doob fait une déclaration et répond aux questions.

À 13 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 25 février 2008
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 8, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Campbell, Cowan, De Bané, C.P., Di Nino, Fraser, Milne, Oliver, Stratton, Tardif et Watt (12).

In attendance: Robin MacKay, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 12, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-2. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 6*)

WITNESSES:

Toronto Police Service:

Detective Sergeant Kim Scanlan, Sex Crimes Unit, Child Exploitation/Special Victims.

Canadian Association of Chiefs of Police:

Chief Ian Mackenzie, Abbotsford Police Department.

Royal Canadian Mounted Police:

Staff Sergeant Mike Frizell, National Child Exploitation Coordination Centre.

As an individual:

Mohamed Ben Amar, Professor, University of Montreal.

Canadian Centre on Substance Abuse:

Doug Beirness, Manager of Research and Policy.

British Columbia Civil Liberties Association:

Kirk Tousaw, Chair, Drug Policy Committee.

Mr. Mackenzie, Ms. Scanlan and Mr. Frizell each made opening statements and, together, answered questions.

At 3:53 p.m., the committee suspended.

At 4:04 p.m., the committee resumed.

Mr. Ben Amar, Mr. Beirness and Mr. Tousaw each made opening statements and, together, answered questions.

At 6:00 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 26, 2008
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:04 a.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Cowan, Di Nino, Fox, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Merchant, Milne, Oliver, Stratton and Watt (12).

In attendance: Robin MacKay, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Également présent : Robin MacKay, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 12 décembre 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 6 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Service de police de Toronto :

Sergente-détective Kim Scanlan, Unité des crimes sexuels, Exploitation des enfants/victimes spéciales.

Association canadienne des chefs de police :

Chef Ian Mackenzie, Service de police d'Abbotsford.

Gendarmerie royale du Canada :

Sergent d'état-major Mike Frizell, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants.

À titre personnel :

Mohamed Ben Amar, professeur, Université de Montréal.

Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies :

Doug Beirness, gestionnaire, Recherche et politiques

Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique :

Kirk Tousaw, président, Comité sur la politique en matière de drogues.

M. Mackenzie, Mme Scanlan et M. Frizell font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 15 h 53, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 4, le comité reprend ses travaux.

M. Ben Amar, M. Beirness et M. Tousaw font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 26 février 2008
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 4, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Cowan, Di Nino, Fox, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Merchant, Milne, Oliver, Stratton et Watt (12).

Aussi présent : Robin MacKay, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 12, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-2. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 6*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-2.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the preamble stand postponed.

It was agreed that clause 1 (short title) stand postponed.

With leave, it was agreed that clauses 2 to 64 carry.

It was agreed that clause 1 (short title) carry.

It was agreed that the preamble carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted without amendment.

At 10:05 a.m., the committee proceeded in camera, pursuant to rule 92(2)(f), to consider a draft report.

At 10:50 a.m., the committee resumed in public.

It was agreed, on division, that the chair report the bill without amendment, but with observations to the Senate.

At 10:55 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 12 décembre 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 6 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-2.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude du préambule.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1 (titre abrégé).

Avec la permission du comité, il est convenu d'adopter les articles 2 à 64.

Il est convenu d'adopter l'article 1 (titre abrégé).

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, sans amendement.

À 10 h 5, le comité se réunit à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)(f), en vue d'examiner l'ébauche d'un rapport.

À 10 h 50, la séance publique reprend.

Il est convenu, avec dissidence, que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendement, mais avec des observations.

À 10 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, February 27, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-2, *An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts*, has, in obedience to the order of reference of Wednesday, December 12, 2007, examined the said Bill and now reports the same without amendments.

Your committee has also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

JOAN FRASER

Chair

OBSERVATIONS**to the Eighth Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs**

Providing police and Crown Attorneys with the tools needed to ensure that Canadians are as safe from violent crime as possible is a worthy objective. Your committee does, however, have some serious concerns with several of the details of C-2.

Some witnesses noted that some provisions of Bill C-2 will be open to challenges under the *Charter of Rights and Freedoms*. Others raised questions about whether there were gaps or deficiencies in the current law that needed to be addressed by Bill C-2.

One example of a question about an alleged deficiency was in the area of the reverse onus on bail applications; existing provisions clearly permit pre-trial detention where shown to be necessary to secure attendance in court, to protect the safety of the public, or to maintain confidence in the administration of justice having regard to all the circumstances of the case. We have heard that the reality is that people charged with serious offences involving firearms are most frequently detained at first instance or upon review, so it is difficult to envision where the new provisions would apply. While the Supreme Court in *R. v. Pearson* upheld the constitutional validity of the reverse onus for offences involving narcotics, the Court noted that this narrow class of offences shared certain characteristics including the systematic, organized and commercially lucrative nature of the offences in question. The added offences in Bill C-2 do not necessarily share these significant common characteristics.

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 27 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, *Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence*, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 12 décembre 2007, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Votre comité a aussi fait certaines observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

OBSERVATIONS**annexées au huitième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles**

Il est tout à fait louable de vouloir fournir à la police et aux procureurs de la Couronne les outils dont ils ont besoin pour protéger dans la mesure du possible la population contre les crimes violents. Le Comité éprouve néanmoins des réserves au sujet de plusieurs dispositions du projet de loi C-2.

Des témoins ont affirmé que certaines des dispositions du projet de loi pourraient donner lieu à des contestations aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés*. D'autres se demandent si le projet de loi est vraiment nécessaire pour combler des lacunes ou corriger des défauts de la législation courante.

À cet égard, on pense par exemple à l'inversion du fardeau de la preuve pour les demandes de cautionnement; la loi actuelle permet clairement la détention préventive quand il est démontré qu'elle est nécessaire pour garantir que la personne se présentera au tribunal, pour protéger la population ou pour préserver la confiance dans l'administration de la justice, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire. On nous a dit que, en réalité, ce sont les personnes accusées de crimes graves mettant en cause des armes à feu qui sont le plus souvent détenues d'emblée ou après examen, de telle sorte qu'on voit mal dans quels cas les nouvelles dispositions s'appliqueraient. Si la Cour suprême a confirmé la validité de l'inversion du fardeau de la preuve pour les infractions mettant en cause des stupéfiants dans la cause *R. c. Pearson*, elle a cependant noté que les infractions qui relèvent de cette étroite catégorie partagent certaines caractéristiques, dont leur nature systématique, organisée et commercialement lucrative. Les nouvelles infractions créées dans le projet de loi C-2 ne présentent pas nécessairement elles aussi ces caractéristiques.

Some witnesses had reservations about the raising of the age of sexual consent from 14 to 16. Many young persons are now and will continue to be sexually active. It is in their best interests to have access to proper health care and sexual health services. Witnesses expressed concern that, because of certain mandatory abuse reporting laws, doctors, nurses, sexual health counselors and social workers may be required to report their “illegal activities”, thus breaking confidentiality with young people who confide in them. Because of this, young people may be much less likely to seek out sexual health services.

Some witnesses were concerned by the reverse onus provision for dangerous offender designation. The Crown would be relieved of the burden of proving the dangerous offender criteria for the third primary designated offence. Instead, the Crown would only have to prove the record of convictions for two prior primary designated offences with sentences of two years or more each, plus the fact that the third offence was a primary designated offence that would warrant a sentence of imprisonment of two years or more. This could result in someone being declared a dangerous offender despite the absence of evidence that they were dangerous or a risk to re-offend, and could lead to a Charter challenge. Such a declaration could be made following a guilty plea made by an offender who did not understand that a conviction could lead to a dangerous offender designation. The committee was told that aboriginal offenders in particular may not understand the full implication of these pleas. This could also have a differential impact upon accused persons who do not have access to counsel who are able to explain the implications of guilty pleas.

Some witnesses suggested that the permitted video recording of physical co-ordination tests set out in new subsection 254(2.1) of the *Criminal Code* should be made mandatory. This would provide the best evidence of the test results and reduce the amount of legal contestation.

A concern was raised that even if an accused person establishes beyond a reasonable doubt that he did not consume alcohol and that the breath-testing machine was defective, he will still be convicted if he cannot establish that the false test result is due to the malfunctioning of the equipment, a causal link which is impossible to establish without having access to the equipment to submit it to scientific tests.

The committee is aware of the fact that Canada is entering into uncharted territory in testing for impairment caused by drugs other than alcohol. The evidence presented to the committee showed that there is no machine, akin to a breathalyzer for alcohol, which can measure accurately the amount of a drug that will cause impairment. Furthermore, there are hundreds of drugs, both legal and illegal, consumed by Canadians that have a different impact on an individual's ability to drive. It is hoped that efforts to detect and punish drug-impaired driving will reduce it,

Certaines personnes ne croient pas avisé de porter l'âge du consentement de 14 à 16 ans. Beaucoup de jeunes sont sexuellement actifs et le demeureront. Or, il est dans leur intérêt qu'ils aient accès à des services convenables en matière de santé en général, et de santé sexuelle en particulier. On craint donc que, à cause de certaines mesures législatives sur la déclaration obligatoire des abus, les médecins, les infirmières, les conseillers en santé sexuelle et les travailleurs sociaux ne soient tenus de signaler ces « activités illégales » dont les jeunes leur font part sous le sceau de la confiance, et que, sachant cela, les jeunes hésitent à se prévaloir des services dont ils auraient pourtant besoin.

Certains témoins s'inquiètent de l'inversion du fardeau de la preuve relativement à la désignation de délinquant dangereux. La Couronne n'aurait plus à prouver que le délinquant remplit les conditions d'une déclaration portant qu'il est un délinquant dangereux pour la troisième infraction primaire. Il lui suffirait d'établir que le délinquant a déjà été condamné à des peines de deux ans ou plus pour deux infractions primaires et que la troisième infraction est une infraction primaire passible d'une peine de deux ans ou plus. Ainsi, un délinquant pourrait être déclaré délinquant dangereux même si rien ne prouve qu'il présente vraiment un danger ou qu'il risque de récidiver, ce qui pourrait entraîner une contestation aux termes de la Charte. Un délinquant pourrait donc être visé par une telle déclaration après avoir enregistré un plaidoyer de culpabilité sans réaliser qu'il risquait ce faisant d'être désigné délinquant dangereux. On a fait valoir au Comité que les délinquants autochtones, en particulier, pourraient ne pas saisir pleinement toutes les conséquences d'un tel plaidoyer. Cela pourrait aussi avoir des répercussions particulières sur les accusés qui ne disposent pas des services d'un avocat qui puisse leur expliquer les conséquences d'un plaidoyer de culpabilité.

Certains témoins ont proposé de rendre obligatoire l'enregistrement vidéo des épreuves de coordination des mouvements qu'autorise le nouveau paragraphe 254(2.1) du *Code criminel*. Cet enregistrement constituerait la meilleure preuve des résultats des tests en question et réduirait le nombre de contestations judiciaires.

Par ailleurs, on s'inquiète du fait que même si un accusé parvient à établir au-delà d'un doute raisonnable qu'il n'a pas consommé d'alcool et que l'appareil était défectueux, il sera tout de même déclaré coupable s'il ne parvient pas à établir que les résultats ont été faussés par le mauvais fonctionnement de l'appareil, un lien de cause à effet qu'il est impossible d'établir si l'on n'a pas accès à l'appareil pour le soumettre à une analyse scientifique.

Le Comité sait que le Canada entre en territoire inconnu en ce qui concerne le dépistage des facultés affaiblies par la drogue. Les témoignages présentés au Comité ont montré qu'il n'existait aucun appareil semblable à l'alcootest pouvant mesurer avec précision la quantité de drogue qui induit un affaiblissement des facultés. En outre, on trouve au Canada des centaines de drogues, licites et illicites : tous ont un effet différent sur la capacité de conduire d'une personne. Nous espérons que les mesures visant à détecter et punir les conducteurs drogués fonctionneront, comme

as was the case with alcohol. The fact remains, however, that for the vast majority of drugs no scientific data exist to determine the levels of consumption at which impairment actually occurs. It will be several years before such levels are determined for even the most common illegal drugs. In addition there are still relatively few — only 214 — qualified Drug Recognition Experts in Canada.

While the committee recognizes and supports the deterrent value of the criminal law, many witnesses spoke of the need for a comprehensive long-term effort in such areas as impaired driving that incorporates both deterrent legislation and public awareness and education campaigns. Such an effort, combined with comprehensive treatment and drug and alcohol cessation programs would constitute the most effective policy in attempting to reduce the number of lives lost and injuries suffered in accidents involving impaired drivers. Given the shared jurisdiction over areas such as health and education, a co-ordinated effort by the federal and provincial governments will be required.

A number of witnesses strongly urged the maintenance of at least some level of judicial discretion when it comes to the imposition of sentences. The exercise of judicial discretion is the best means of weighing the relevant principles in determining sentence in order to impose a just sanction. Most jurisdictions that do have mandatory minimums also allow for permissible departure from these minimums in extraordinary circumstances if the judge deems the departure appropriate. We are concerned by a number of aspects of mandatory minimum sentencing, including:

- The effect of mandatory minimums on aboriginal and other minorities in Canada, who are already greatly over-represented in prison;
- The fact that *Criminal Code* section 718.2(e) requires that the particular situation of aboriginal offenders be considered at sentencing, yet mandatory minimum sentences require that this principle be ignored to a certain extent;
- The shifting of discretion in the judicial process from the judiciary to the police and Crown Attorneys, who decide what charges are laid and how they are pursued, and who are not subject to public scrutiny or appeal to a higher court;
- The lack of proportionality in sentencing. As set out in section 718.1 of the *Criminal Code*, a sentence should be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender. Mandatory minimum penalties deny judges the chance to ensure proportionality of sentencing in every case;

elles l'ont fait dans le cas de l'alcool. Il reste cependant que pour la majorité des drogues, il n'existe pas de données scientifiques sur le niveau de consommation à partir duquel les facultés s'affaiblissent. Il faudra des années encore avant d'avoir de tels chiffres même pour les drogues illicites les plus courantes. En outre, il y a encore relativement peu d'experts qualifiés en reconnaissance des drogues — seulement 214 — au Canada.

Le Comité reconnaît et appuie l'aspect dissuasif du droit pénal. D'un autre côté, de nombreux témoins ont insisté sur l'importance, dans le domaine de la conduite avec facultés affaiblies, d'adopter des mesures globales à long terme à double volet — dissuasion d'une part et sensibilisation du public d'autre part. Combiner de telles mesures à des programmes exhaustifs de traitement et de cessation de la consommation de drogue et d'alcool constituerait le meilleur moyen de réduire le nombre de décès et de blessures attribuables aux accidents impliquant des conducteurs aux facultés affaiblies. Étant donné le partage des compétences dans les domaines de la santé et de l'éducation, le fédéral et les provinces devront dans ce cas coordonner leurs travaux.

En ce qui concerne l'imposition des peines, certains témoins sont convaincus qu'il faut maintenir au moins un certain niveau de discrétion judiciaire. L'exercice de la discrétion judiciaire s'avère le meilleur moyen d'appliquer les principes d'une sanction juste. Presque partout où la loi impose des peines minimales obligatoires, elle prévoit aussi des entorses à la règle si le juge considère que les circonstances le justifient. Voici quelques-unes de nos réserves quant aux peines minimales obligatoires :

- l'effet des peines minimales obligatoires sur les Autochtones et d'autres groupes minoritaires, déjà surreprésentés dans les prisons;
- le fait que le paragraphe 718.2e) du *Code criminel* exige que l'on tienne compte de la situation particulière des délinquants autochtones dans la détermination de leur peine; or, l'imposition de peines minimales obligatoires exige que l'on fasse fi de ce principe, jusqu'à un certain point;
- le fait que le pouvoir discrétionnaire se rapportant au choix des accusations et à la façon dont elles sont portées, pouvoir que les tribunaux détiennent actuellement, passerait aux mains de la police et des procureurs de la Couronne, où elles ne seraient ni sujettes à l'examen public ni admissibles à un appel devant une instance supérieure;
- le manque de proportionnalité des peines. Comme l'énonce l'article 718.1 du *Code criminel*, la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant. La peine minimale obligatoire enlève aux juges l'occasion d'appliquer le principe de proportionnalité dans chaque cas;

- The fact that mandatory minimum sentences focus on denunciation and deterrence to the exclusion of other legitimate sentencing principles;
- The fact that money spent on incarcerating large numbers of people might be better directed elsewhere.

We note with concern the lack of empirical studies demonstrating that mandatory minimum penalties have proven to be effective in deterring crime or, more generally, in reducing the incidence of crime. In particular, no Canadian data were put before the committee to prove that the introduction of mandatory minimum sentences for certain offences involving a firearm in the mid-1990s has had a measurable impact on these offences.

Some witnesses noted that Bill C-2 sets out different mandatory minimum penalties depending on the kind of firearm that was used in the commission of an offence. While we can understand this distinction for offences such as weapons trafficking, there is no discernible reason to impose a different mandatory minimum penalty for offences such as attempted murder or sexual assault with a weapon, depending on whether the accused used a handgun (higher penalty) as opposed to a shotgun (lower penalty). It seems unlikely that a violent crime victim would feel less victimized because a shotgun was used against her instead of a handgun, or should accept that the perpetrator receives a lesser sentence.

It is also crucial to understand that the stated goal of Bill C-2, to reduce crime, cannot be attained without significant supporting policies, measures and resources. One of the most important of these is the provision of rehabilitation programs in prisons, including vocational training. Your committee heard evidence that even today, there is a worrisome lack of such programs in many institutions; while the prison population has risen in recent years, the budget for such programs has actually fallen 26 per cent. In maximum security institutions, few or no programs are available. It is agreed by all witnesses that the implementation of Bill C-2 will increase the prison population again. Simply building new prison cells, while vital, is not enough. If appropriate programs are not provided for inmates, the risk increases that they will become recidivists after release.

Nowhere is the need for specialized programs more acute than in the case of aboriginal offenders, who make up a grossly disproportionate number of Canada's prison population and of those designated as dangerous offenders — in each case, about 20 per cent. This results from problems of great complexity, but addressing these problems is both a moral and a common sense imperative.

Your committee also notes the comparative shortage of programs for other minority groups, particularly visible minorities, in the correctional system. As Canada's population

- le fait que les peines minimales obligatoires sont axées sur la dénonciation et la dissuasion au détriment d'autres principes légitimes de détermination de la peine;
- le fait qu'entretenir une forte population carcérale coûte cher : il serait peut-être plus avisé de dépenser l'argent ailleurs.

Nous constatons avec appréhension l'absence d'études empiriques qui démontrent l'efficacité des peines minimales obligatoires comme mesure dissuasive ou, plus généralement, pour réduire la délinquance. En particulier, on ne nous a montré aucune donnée canadienne prouvant que l'introduction de cette mesure, vers 1995, à l'encontre de certaines infractions à main armée, ait eu un effet mesurable sur ces infractions.

Certains témoins ont signalé que le projet de loi C-2 prévoit des peines minimales obligatoires différentes selon le type d'arme qui a servi à commettre l'infraction. Si cette distinction est fort compréhensible dans le cas d'infractions comme le trafic d'armes, nous ne voyons aucune raison valable d'infliger une peine minimale obligatoire différente, dans le cas d'infractions comme la tentative de meurtre ou l'agression sexuelle, du seul fait que le contrevenant s'est servi d'une arme de poing (peine plus lourde) ou d'un fusil de chasse (peine plus légère) pour commettre son crime. Selon toute vraisemblance, une victime de crime avec violence ne sera pas moins traumatisée du fait que son agresseur se serve d'un fusil de chasse plutôt que d'une arme de poing, et elle ne comprendra certainement pas qu'il soit condamné à une peine plus légère pour cela.

Il est également primordial de comprendre que l'intention avouée du projet de loi C-2, réduire la criminalité, n'est réalisable qu'avec des politiques, des mesures et des ressources considérables à la clé. Parmi celles-ci, l'une des plus importantes, c'est la disposition sur les programmes de rééducation dans les prisons, notamment la formation professionnelle. Le Comité s'est fait dire que même aujourd'hui, ces programmes font cruellement défaut dans de nombreux établissements; alors que la population carcérale augmente depuis quelques années, le budget de ces programmes a diminué de 26 p. 100. Les établissements à sécurité maximale offrent très peu de programmes de ce genre, sinon aucun. Tous les témoins conviennent que l'application de cette loi augmentera encore la population carcérale. Construire de nouvelles cellules, c'est essentiel, mais ce n'est pas assez. Si on n'offre pas aux détenus les programmes qui conviennent, on risque davantage de récidives après leur libération.

Le besoin de programmes spéciaux n'est nulle part plus aigu que chez les contrevenants autochtones, surreprésentés dans la population carcérale canadienne et dans celle des délinquants dits dangereux (ils comptent, dans les deux cas, pour environ 20 p. 100). Cette disproportion résulte de problèmes extrêmement complexes dont la solution exige à la fois un bon sens moral et du bon sens.

Le Comité constate également la pénurie relative des programmes destinés aux autres groupes minoritaires, en particulier les minorités visibles, dans le système correctionnel.

becomes ever more diverse, it is increasingly important to implement specialized programs to meet the particular needs of these minority groups.

In this regard, in the 2007 National Justice Survey, about 70 per cent of respondents stated that the three most important goals of sentencing were to provide reparations for harm done to victims or to the community, to promote a sense of responsibility or accountability in offenders, and to assist in rehabilitating offenders.

We are aware that many of the changes brought about by Bill C-2 have cost implications, not only for the federal government but for provincial governments as well. The prison system is a shared responsibility of these two levels of government, with any increase in the number of prisoners held on remand borne solely by the provinces. There may be increases in costs for the police and the courts as well, including more demands on the legal aid system. There should be a wide-ranging consultation with the provinces and other stakeholders in order to deal with the cost implications of implementing the provisions of Bill C-2.

Other Concerns:

Your committee also notes with alarm the high level of blood-borne diseases in Canada's prisons, including HIV/AIDS and Hepatitis C. While efforts have been made to eliminate injection drug use in prisons, less emphasis has been placed on harm reduction measures to protect both inmates and staff. With an increase in crowded prisons due to an increase in the prison population, we can expect a magnification in the levels of blood-borne infections. It remains to be seen how long this epidemic can be contained in our prisons.

We are concerned that Bill C-2 does not address the different age of consent to anal intercourse, as set out in section 159 of the *Criminal Code*. That age is set at 18 years of age, unless the people involved are husband and wife. This higher age of consent has been declared to be unconstitutional by the Courts of Appeal of Ontario and Québec, amongst others. If the age of consent is going to be raised to 16, then the same age should apply to all forms of sexuality. Thus, section 159 of the *Criminal Code* should be repealed.

Alors que la population canadienne se diversifie sans cesse, il devient de plus en plus important d'instaurer des programmes spéciaux répondant aux besoins de ces groupes minoritaires.

Dans l'Enquête nationale sur la justice de 2007, environ 70 p. 100 des répondants affirment que les trois objectifs prioritaires des peines sont : réparer les torts causés aux victimes ou à la collectivité; développer un sens de responsabilité chez les contrevenants; contribuer à la rééducation de ces derniers.

Nous savons pertinemment que beaucoup des modifications proposées dans le projet de loi C-2 impliquent des coûts non seulement pour le gouvernement fédéral, mais aussi pour les gouvernements provinciaux. La responsabilité du réseau pénitentiaire incombe aux deux ordres de gouvernement, mais seuls les gouvernements provinciaux devront assumer l'augmentation de la population carcérale en détention préventive. Les modifications proposées pourraient aussi entraîner des hausses de coûts pour les services de police et les tribunaux de même que dans les services d'aide juridique, dont la charge de travail pourrait s'alourdir. Avant d'adopter le projet de loi C-2 et d'en appliquer les dispositions, il y aurait lieu de consulter soigneusement les gouvernements provinciaux et les autres intervenants à l'égard du coût des changements proposés.

Autres préoccupations :

Le Comité est consterné par la prévalence des maladies transmissibles par le sang, comme le VIH-sida et l'hépatite C. On a pris des mesures pour éliminer les drogues injectables des prisons, mais on a moins insisté sur les mesures de réduction des méfaits, pour protéger à la fois les détenus et le personnel. Avec l'encombrement des prisons dû à l'augmentation de la population carcérale, nous pouvons craindre une augmentation de la fréquence des infections transmissibles par le sang. Reste à voir combien de temps cette épidémie pourra être contenue dans nos prisons.

Nous nous préoccupons du fait que le projet de loi C-2 ne traite pas de l'âge du consentement différent, pour les relations sexuelles anales, prévu à l'article 159 du *Code criminel*. Cet âge est établi à 18 ans, sauf s'il s'agit d'un mari et d'une femme. Or, la disposition en question a été déclarée inconstitutionnelle par les Cours d'appel de l'Ontario et du Québec, entre autres. Si l'âge du consentement doit être porté à 16 ans, il doit s'appliquer à toutes les pratiques sexuelles. Par conséquent, l'article 159 du *Code criminel* devrait être révoqué.

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, February 25, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:03 a.m. to consider Bill C-2, An Act to Amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts.

Senator Joan Fraser (Chair) in the chair.

[Translation]

The Chair: Honourable Senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are continuing our study of Bill C-2, An Act to Amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts. Leading off today's meeting are our first witnesses, Ms. Heidi Illingworth, Executive Director of the Canadian Resource Centre for Victims of Crime and Mr. John Muise, Director of Public Safety, of the Canadian Centre for Abuse Awareness. Perhaps Mr. Muise can explain that job title to us.

[English]

We will ask you to make a brief opening statement, following which there will be time for a question period. Mr. Muise, please proceed.

Senator Cowan: Do we have a written presentation?

John Muise, Director of Public Safety, Canadian Centre for Abuse Awareness: I provided a written presentation to the clerk.

The Chair: We received only one copy, which we gave to the interpreters. We will try to get more copies made; however, in the meantime, we had better proceed. We do have a brief from Ms. Illingworth. Therefore, it may be better if Ms. Illingworth goes first.

Heidi Illingworth, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Good morning. The Canadian Resource Centre for Victims of Crime — CRCVC — is a non-government, non-profit advocacy group for victims of crime. We provide direct assistance and support to crime victims in their dealings with the criminal justice system. We also advocate for justice reform to better protect victims' rights and prevent victimization.

We are pleased to appear today before this committee to take part in the debate over Bill C-2. On a daily basis, we assist Canadians whose lives have been horrifically impacted by serious, violent crime. These victims and survivors want more than anything to prevent what happened to them or to a loved one from happening to anyone else. We believe Bill C-2 will better protect Canadians from those who repeatedly commit serious personal injury offences.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 25 février 2008.

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 3, pour étudier le projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

Le sénateur Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

[Français]

La présidente : Honorables sénateurs, bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous continuons notre étude du projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence. Nos premiers témoins aujourd'hui, pour commencer notre journée d'étude, sont Mme Heidi Illingworth, directrice exécutive du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, et M. John Muise, directeur de la sécurité publique — il va peut-être nous expliquer ce titre —, du Canadian Centre for Abuse Awareness.

[Traduction]

Nous vous demanderons de faire une brève déclaration préliminaire, qui sera suivie d'une période de questions. Monsieur Muise, vous avez la parole.

Le sénateur Cowan : Avons-nous un exposé écrit?

John Muise, directeur de la sécurité publique, Canadian Centre for Abuse Awareness : J'ai remis un exposé écrit au greffier.

La présidente : Nous n'avons reçu qu'une copie, que nous avons donnée aux interprètes. Nous essaierons d'en obtenir d'autres; toutefois, entre-temps, nous allons procéder. Nous avons bien une copie de l'exposé de Mme Illingworth. Il serait donc préférable que Mme Illingworth prenne la parole en premier.

Heidi Illingworth, directrice exécutive, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes : Bonjour. Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes — CCRVC — est un groupe de revendication non gouvernemental et sans but lucratif pour les victimes de crimes. Nous apportons une aide et un soutien directs aux victimes de crimes qui sont aux prises avec le système de justice pénale. Nous revendiquons également une réforme de la justice afin de mieux protéger les droits des victimes et de prévenir la victimisation.

Il nous fait plaisir de comparaître devant le comité aujourd'hui pour prendre part aux discussions concernant le projet de loi C-2. Tous les jours, nous aidons des Canadiens dont la vie a été touchée de manière horrible par des crimes graves et violents. Ces victimes et survivants veulent par-dessus tout éviter que ce qui leur est arrivé ou est arrivé à un être cher arrive à quelqu'un d'autre. Nous croyons que le projet de loi C-2 protégera davantage les Canadiens de ceux qui commettent à répétition des infractions constituant des sévices graves à la personne.

I shall not go over the five parts of the bill. Although we are supportive of the proposed changes to the Criminal Code, I will be restricting our comments today to parts 2 and 5 of the legislation only, as the legislation is very broad. We will allow our colleagues in the policing community and those in the fight against impaired driving to speak to the rest of the bill.

With regard to part 2 of the bill, raising the age of consent for sexual activities, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime as an organization dedicated to public safety feels the protection of all children is of the utmost importance. We have long supported raising the age of consent for sexual activity to prevent the exploitation of young persons by predators. Fourteen, our current low age of sexual consent, makes children vulnerable to exploitation from adults, especially from sexual predators, who may use the Internet to lure children. We support the amendments as written. We believe it is important to immediately increase the age of protection to 16 years of age.

We want to point out that the Criminal Code already does recognize the vulnerability of children. There are specific sections that offer special protections to persons under 18 years of age, including section 153, sexual exploitation, section 163, child pornography and section 212, having to do with prostitution. Also, the Criminal Code allows young people under the age of 18 to testify behind a screen or outside of a courtroom.

We believe that increasing the age of consent from 14- to 16-year-olds is long overdue. Police point out that Canada's low age of consent is often known by sexual predators thereby encouraging them to target Canada in search of younger victims who would not be able to consent in other countries. In many countries, including Belgium, Hong Kong, Finland, the Netherlands, New Zealand and Australia, as well as most of the states in the United States, the age of consent is 16 or higher.

We believe the focus of the bill is correctly placed on the protection of vulnerable young persons from exploitive or coercive behaviour on the part of adults. Hence, we support the proposed amendments to the existing law.

I want to quickly touch on part 5 of the bill — dangerous offenders, long-term offenders and recognizances to keep the peace. Since our inception in 1993, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime has been very concerned with high-risk offenders and how to manage them properly. We participated in 1995 in the committee hearings for Bill C-55, which made important changes to the dangerous offender legislation, including lengthening parole eligibility from three years to seven years and the creation of the long-term offender designation.

Je ne m'arrêterai pas sur les cinq parties du projet de loi. Nous appuyons les modifications proposées au Code criminel, mais comme le projet de loi est d'une très grande portée, nos commentaires porteront aujourd'hui uniquement sur les parties 2 et 5. Nous laisserons le soin à nos collègues des milieux policiers et à ceux qui luttent contre la conduite avec facultés affaiblies de parler du reste du projet de loi.

En ce qui concerne la partie 2 du projet de loi, soit celle qui vise l'augmentation de l'âge de consentement aux activités sexuelles, le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, en tant qu'organisation dévouée à la sécurité de la population, croit que la protection de tous les enfants revêt une importance capitale. Nous soutenons depuis longtemps l'augmentation de l'âge de consentement aux activités sexuelles afin de prévenir l'exploitation des jeunes par des prédateurs. L'âge actuel du consentement sexuel n'est que de 14 ans, ce qui rend les enfants vulnérables à l'exploitation par des adultes, particulièrement par des prédateurs sexuels, qui peuvent utiliser Internet pour attirer les enfants. Nous appuyons les modifications telles qu'elles sont rédigées. Nous croyons qu'il est important d'augmenter immédiatement l'âge de protection pour le faire passer à 16 ans.

Nous voulons souligner que le Code criminel reconnaît déjà la vulnérabilité des enfants. Des sections spécifiques prévoient des protections spéciales pour les personnes âgées de moins de 18 ans, notamment l'article 153, exploitation sexuelle, l'article 163, pornographie juvénile et l'article 212, qui traite de prostitution. De plus, le Code criminel permet aux jeunes de moins de 18 ans de témoigner derrière un écran ou à l'extérieur de la salle d'audience.

Nous croyons qu'il est depuis longtemps nécessaire de faire passer de 14 à 16 ans l'âge du consentement. La police souligne que l'âge du consentement si peu élevé au Canada est souvent connu des prédateurs sexuels et que par conséquent, cela les encourage à cibler le Canada à la recherche de jeunes victimes qui n'auraient pas l'âge du consentement dans d'autres pays. Dans beaucoup de pays, notamment en Belgique, à Hong Kong, en Finlande, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande et en Australie, ainsi que dans la plupart des états aux États-Unis, l'âge du consentement est de 16 ans ou plus.

Nous croyons que le projet de loi est correctement axé sur la protection des jeunes personnes vulnérables contre l'exploitation ou le comportement coercitif des adultes. Nous appuyons donc les modifications proposées à la loi existante.

Je voudrais parler brièvement de la partie 5 du projet de loi, qui traite des délinquants dangereux, des délinquants à contrôler et de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Depuis sa création en 1993, le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes se préoccupe beaucoup des délinquants à haut risque et de la façon de les gérer adéquatement. En 1995, nous avons participé aux audiences du comité concernant le projet de loi C-55, qui a apporté d'importantes modifications à la loi sur les délinquants dangereux, notamment l'augmentation de trois à sept ans de l'admissibilité à la libération conditionnelle et la création de la désignation de délinquant de longue durée.

We continue to see police across the country issuing public warnings about the release of high-risk offenders. These are usually sex offenders and those who have served their entire sentences. Police are using recognisances more often, but these are only so effective. The people we help on a daily basis would agree that we are too often forced to open the prison doors and wait for a new victim.

I included some statistics and some Supreme Court information about our upholding the current provisions of the dangerous offender legislation. However, in our opinion, part 5 of Bill C-2 is a measured, focused approach that attempts to capture those offenders who have shown by their past behaviour that either they do not want to be rehabilitated or cannot be rehabilitated. It is about public safety and ensuring that we do not allow these individuals to prey on more innocent victims. We do not believe Bill C-2 should be compared to the three-strikes law in the U.S., nor will it result in hundreds more offenders being declared dangerous every year.

Under Bill C-2, offenders convicted of three serious, violent offences for which they received federal sentences presumptively would be declared dangerous offenders and jailed indefinitely. This may sound harsh to some; however, judges in Canada do not hand out federal sentences lightly. Most sex offenders receive provincial sentences and usually only repeat sex offenders enter the federal system.

Under Bill C-2, the Crown is still required to submit an application to have the offender declared a dangerous offender. This means the Crown can, after considering all the facts, decide not to pursue a dangerous offender designation even if the offender is convicted of that third applicable offence.

A dangerous offender designation is not equivalent to simply locking someone up and throwing away the key. They can apply to be considered for day patrol after four years and full parole after seven years. After reaching full parole eligibility, the National Parole Board must review the offender's file every two years.

A lot of the criticism we have heard in the media and around different tables has been focused on the reverse onus provisions of Bill C-2. I wish to remind honourable senators that bill applies to people who have already been convicted. At the end of the day, whether the onus is on the Crown or upon the offender, the sentencing judge must be satisfied that the offender is so dangerous that he or she would be jailed indefinitely. This is not an easy standard to meet. The provisions of the Criminal Code are very stringent and judges do not take them lightly.

Nous continuons de voir des corps de police partout au pays émettre des avertissements publics concernant la libération de délinquants à haut risque. Ce sont habituellement des délinquants sexuels qui ont purgé toute leur peine. La police a plus souvent recours aux engagements, mais leur efficacité a des limites. Les gens que nous aidons quotidiennement seraient d'accord pour dire que nous sommes trop souvent forcés d'ouvrir les portes de la prison et d'attendre une nouvelle victime.

J'ai inclus certaines statistiques et certains renseignements de la Cour suprême concernant notre reconnaissance des dispositions actuelles de la loi sur les délinquants dangereux. Toutefois, à notre avis, la partie 5 du projet de loi C-2 présente une approche mesurée et définie qui essaie de garder en prison les délinquants qui ont démontré par leur comportement qu'ils ne veulent pas être réhabilités ou ne peuvent pas l'être. Elle vise à accroître la sécurité publique et à s'assurer que nous ne permettons pas à ces individus de s'attaquer à encore plus de victimes innocentes. Nous ne croyons pas que le projet de loi C-2 devrait être comparé à la loi des trois fautes aux États-Unis ni qu'il se traduirait par des centaines d'autres délinquants déclarés dangereux chaque année.

En vertu du projet de loi C-2, les délinquants reconnus coupables de trois infractions violentes graves pour lesquelles ils ont peut-être reçu une peine sous responsabilité fédérale seraient déclarés délinquants dangereux et emprisonnés indéfiniment. Cela peut sembler dur pour certains; toutefois, les juges au Canada n'infligent pas à la légère des peines sous responsabilité fédérale. La plupart des délinquants sexuels reçoivent des peines sous responsabilité provinciale et habituellement, seuls les agresseurs sexuels en série entrent dans le système fédéral.

En vertu du projet de loi C-2, la Couronne devra encore présenter une demande pour qu'un délinquant soit déclaré dangereux. Cela signifie que la Couronne peut, après avoir examiné tous les faits, décider de ne pas demander une désignation de délinquant dangereux même si le délinquant en question est reconnu coupable de cette troisième infraction applicable.

Une désignation de délinquant dangereux ne revient pas à simplement enfermer quelqu'un et à jeter la clé. Les délinquants dangereux peuvent demander de bénéficier d'une semi-liberté après quatre ans et d'une libération conditionnelle totale après sept ans. La Commission nationale des libérations conditionnelles doit examiner le dossier d'un délinquant qui bénéficie d'une libération conditionnelle totale tous les deux ans.

Bon nombre de critiques que nous avons entendues dans les médias et autour de différentes tables concernaient la disposition relative au renversement du fardeau de la preuve dans le projet de loi C-2. J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que ce projet de loi s'applique aux personnes qui ont déjà été reconnues coupables. Au bout du compte, que la responsabilité revienne à la Couronne ou au délinquant, le juge qui prononce la peine doit être convaincu que le délinquant est suffisamment dangereux pour qu'il soit emprisonné indéfiniment. Ce n'est pas une norme facile à respecter. Les dispositions du Code criminel sont très strictes et les juges ne les prennent pas à la légère.

The issue of long-term offenders is one in which our centre is very involved. I included some statistics for you at the beginning of this section in our written presentation. We wish to remind the committee that the longer you follow sex offenders in the community, generally, the higher the rate of recidivism.

Dr. Marnie Rice, who is the Director of Scientific Studies for the Mental Health Centre Penetanguishene, told the Committee on Justice and Human Rights in the other place when they were looking at protection of children in regard to Bill C-2 that sex offenders have a high rate of serious recidivism and continue to residuate over a long period of time. She also told the committee that there is no evidence that any treatments reduce recidivism of sex offenders. The CRCVC supports a sentence of an indeterminate period of detention in the case of an offender who has breached a long-term supervision order.

Last, I want to touch on recognizances to keep the peace. This is an important aspect of the bill, one that would allow the court to impose an order for up to two years and expand the current conditions that may be imposed upon an offender. The bill speaks specifically only to sexual offences with respect to a person under 14 years of age and serious personal injury offences.

We support all of the reasonable conditions that a judge may impose on an offender, including participation in a treatment program, wearing an electronic monitoring device, remaining within a specific geographic area, observing a curfew, abstaining from the consumption of drugs or alcohol, not possessing firearms or other weapons and reporting to the correctional authority of the province or an appropriate police authority.

These orders have been proven to be one of the few law enforcement tools to deal with high-risk offenders who have served their entire sentence and are being released from prison despite the risk. The committee should be aware of the inquest into the death of Sarah Dawn Kelly, a 13-year-old girl murdered in September 1994 by Robert Arthurson, an identified pedophile. The Kelly inquest found that the current one-year time limit in section 810.1 of the Criminal Code was insufficient and recommended extension beyond the one-year limit.

In 1995, our organization recommended that the one-year time limit be extended to five years. Therefore, we strongly support the amendments to extend the maximum period for recognizance for these offences to two years and to expand the scope of conditions that may be imposed by a judge in these cases.

In conclusion, Bill C-2 is a fair and justifiable measure to protect Canadians, especially the most vulnerable among us, our children. The CRCVC urges the Senate to pass this important legislation without further delay. As an agency that assists survivors of serious violent crime on a daily basis, we support the proposed amendments to the Criminal Code with respect to

La question des délinquants de longue durée intéresse particulièrement notre Centre. J'ai inclus certaines statistiques au début de la présente section dans notre exposé écrit. Nous aimerions rappeler au comité que plus on suit les délinquants sexuels dans la collectivité, en général, plus le taux de récidive est élevé.

La Dre Marnie Rice, qui est directrice des études scientifiques au Centre de santé mentale de Penetanguishene, a dit au Comité permanent de la justice et des droits de la personne, lorsqu'il examinait la protection des enfants relativement au projet de loi C-2, que les délinquants sexuels avaient un haut taux de récidive grave et continuaient de récidiver pendant une longue période. Elle a également dit au comité que rien ne permettait de croire que les traitements réduisaient le risque de récidive des délinquants sexuels. Le CCRVC appuie une peine de détention indéterminée dans le cas d'un délinquant qui a enfreint une ordonnance de surveillance de longue durée.

Enfin, j'aimerais parler des engagements de ne pas troubler l'ordre public. C'est un aspect important du projet de loi, qui permettrait au tribunal d'imposer une ordonnance pouvant aller jusqu'à deux ans et d'élargir les conditions actuelles qui peuvent être imposées à un délinquant. Le projet de loi traite uniquement des infractions sexuelles commises envers une personne âgée de moins de 14 ans et des infractions constituant des sévices graves à la personne.

Nous appuyons l'ensemble des conditions raisonnables qu'un juge peut imposer à un délinquant, notamment participer à un programme de traitement, porter un dispositif de surveillance à distance, rester dans une région désignée, observer un couvre-feu, s'abstenir de consommer des drogues ou de l'alcool, ne pas avoir en sa possession des armes à feu ou d'autres armes et se présenter devant les autorités correctionnelles de la province ou les autorités policières compétentes.

Ces ordonnances sont reconnues comme l'un des quelques outils d'application de la loi permettant de traiter avec les délinquants à haut risque qui ont purgé toute leur peine et qui sont libérés de prison malgré le risque qu'ils posent. Le comité devrait être informé de l'enquête concernant la mort de Sarah Dawn Kelly, une fille de 13 ans assassinée en septembre 1994 par Robert Arthurson, un pédophile connu. L'enquête a révélé que la limite actuelle d'un an prévue à l'article 810.1 du Code criminel était insuffisante et a recommandé l'augmentation de cette limite au-delà d'un an.

En 1995, notre organisation a recommandé que la limite d'un an soit portée à cinq ans. Par conséquent, nous appuyons fermement les modifications visant à porter la période maximum d'engagement pour ces infractions à deux ans et à élargir l'étendue des conditions qui peuvent être imposées par un juge dans des affaires du genre.

En conclusion, le projet de loi C-2 est une mesure juste et justifiable pour protéger les Canadiens, particulièrement les plus vulnérables d'entre nous, nos enfants. Le CCRVC exhorte le Sénat à adopter cette importante loi sans délai. En tant qu'organisme qui aide quotidiennement les survivants de graves crimes violents, nous appuyons les modifications proposées au

increasing the age of consent to better protect children from sexual predators as well as the amendments to strengthen provisions dealing with dangerous and long-term offenders. We cannot continue to allow innocent Canadians, especially our children, to fall prey to these offenders whom experts know will cause serious and devastating harm. We recognize the importance of closely supervising such offenders at the end of their sentences, thus we support the amendments pertaining to recognizance and to keep the peace.

Parliament needs to act with regard to post-sentence detention and create legislation to ensure the rights of proven high-risk offenders no longer come before the rights of innocent citizens to be protected from harm.

John Muise, Director of Public Safety, Canadian Centre for Abuse Awareness: Good morning, honourable senators. It is an honour to appear before this committee and testify in regard to Bill C-2. I am a recently retired detective sergeant from the Toronto Police Service. I retired in 2006 after serving 30 years. Six of those last seven years were spent on loan to the Ontario Office for Victims of Crime, an arm's length advisory agency to the provincial government. We provided advice to a series of Attorneys General.

I am here in my capacity as the Director of Public Safety for the Canadian Centre for Abuse Awareness, CCAA, where I support their advocacy and public education campaign. This includes advocating for legislative changes to better enhance public safety and protect children. The agency is based in Newmarket, north of Toronto, and is a national, non-governmental charitable organization operated by a small group of committed volunteers and staff. The CCAA provides a number of services to people at risk and is supported solely by individual and corporate donations.

In 2004, the CCAA travelled the province of Ontario and held 10 round tables that included approximately 150 front-line criminal justice professionals of all kinds — crime victims, survivors and other interested parties. Recommendations taken from these consultations made their way into a report titled the Martin's Hope Legislative Round Table Report. The CCAA believes that those on the front lines of the public safety fight and those victimized provide invaluable insights on how to improve public safety and better respond to those victimized. Our report is named in memory of Martin Arnold Kruze, the first victim of the Maple Leaf Gardens child sexual abuse scandal to come forward courageously and publicly disclose his victimization. Four days after the predator in his case was sentenced to just two years less a day in jail, Martin tragically committed suicide by jumping to his death from the Bloor Street Viaduct.

Code criminel concernant l'augmentation de l'âge du consentement afin de mieux protéger les enfants des prédateurs sexuels, de même que les modifications visant à renforcer les dispositions concernant les délinquants dangereux et de longue durée. Nous ne pouvons continuer de permettre que des Canadiens innocents, en particulier nos enfants, soient victimes de ces délinquants, dont les spécialistes savent très bien qu'ils causeront des préjudices graves et dévastateurs. Nous reconnaissons l'importance de superviser étroitement ces délinquants à la fin de leur peine, donc nous appuyons les modifications concernant les engagements de ne pas troubler l'ordre public.

Le Parlement doit agir en ce qui concerne la détention une fois la peine purgée et la création d'une loi afin de s'assurer que les droits des délinquants à haut risque reconnus n'ont plus préséance sur les droits des citoyens innocents qu'il faut protéger du danger.

John Muise, directeur de la sécurité publique, Canadian Centre for Abuse Awareness : Bonjour, honorables sénateurs. C'est un honneur de comparaître devant le comité et de témoigner relativement au projet de loi C-2. J'ai pris ma retraite en 2006, après avoir servi pendant 30 ans au sein du Service de police de Toronto, où j'ai occupé le poste de sergent-détective pendant les sept dernières années de ma carrière. Pendant six de ces sept années, j'ai travaillé à l'Office des affaires des victimes d'actes criminels de l'Ontario, un organisme consultatif indépendant du gouvernement provincial. Nous donnions des conseils à de nombreux procureurs généraux.

Je suis ici à titre de directeur de la sécurité publique pour le Canadien Centre for Abuse Awareness, CCAA, dont j'appuie la campagne de défense des intérêts et de sensibilisation du public. Cela comprend la défense des changements législatifs afin d'améliorer la sécurité du public et de protéger les enfants. L'organisme est situé à Newmarket, au Nord de Toronto. C'est un organisme de charité national et non gouvernemental dirigé par un petit groupe de bénévoles et d'employés engagés. Le CCAA offre divers services aux personnes à risque et s'appuie uniquement sur des dons individuels et de sociétés.

En 2004, le CCAA a parcouru la province de l'Ontario et tenu 10 tables rondes qui ont regroupé environ 150 spécialistes de première ligne en matière de justice pénale de tous horizons, c'est-à-dire des victimes de crimes, des survivants et d'autres parties intéressées. Les recommandations issues de ces consultations ont été regroupées dans un rapport intitulé Martin's Hope Legislative Round Table Report. Le CCAA croit que les personnes qui sont au premier plan de la lutte pour la sécurité du public et les victimes fournissent des observations précieuses sur la façon d'améliorer la sécurité publique et de mieux répondre aux victimes. Notre rapport a été baptisé en mémoire de Martin Arnold Kruze, la première victime du scandale d'exploitation sexuelle d'enfants au Maple Leaf Gardens à se manifester courageusement et à divulguer publiquement sa victimisation. Quatre ans après que le prédateur dans cette affaire eut été condamné à seulement deux années moins un jour de prison, Martin s'est tragiquement enlevé la vie en se jetant en bas du viaduc de la rue Bloor.

Martin's Hope makes 40 recommendations for federal legislative change. Among others, it includes amending the age of protection, exactly as the legislation is written, except for the amended provision made at the House of Commons Justice and Human Rights Committee to allow for marriage where a province's marriage laws support the marriage, changes to enhance dangerous offender provisions and changes to enhance the effectiveness of the Criminal Code section 810.2 orders.

During the last year, the CCAA has appeared four times in support of the predecessor Bill C-10, mandatory minimum sentences, Bill C-35, reverse onus on bail for certain firearms, Bill C-27, dangerous offender and section 810 amendments, and Bill C-22, age of protection, when we appeared before a committee on the current Bill C-2.

Obviously, in the time we have today we will not be able to discuss this bill in detail. My comments will be somewhat big picture in nature and in doing so I hope to anticipate and respond to some of the concerns that some or all of you may have.

The first question is whether crime is up or down. Criminologists are always quick to point out that in assessing this question it is best to look at long-term rates and not year to year changes. They are entirely correct, and Canadian numbers tell us this: Reported crime is way up in this country over the long term. It is particularly so when talking about violent crime. In 1962, the national violent crime rate was 221 per 100,000 population. In 2004, the rate was 946 per 100,000 population, after maxing out at 1,084 per 100,000 in 1992. From pleasantville to guns and gangsters in the hood, the increase has been statistically profound.

My own anecdotal law enforcement experience confirms this significant increase. As one example, when I signed up as a cop in 1976, it was rare for a handgun to be seized from an offender. When it happened, everyone in the detective office would crowd around to see what kind of firearm had been taken. Today, seizures are routine and expected. There is no longer any excitement in the police station. It happens all too often.

These numbers are from the 2004 Statistics Canada report and I think they speak for themselves. I provided these numbers to the Justice and Human Rights Committee on more than one occasion during evidence provided on the predecessor bills.

Le rapport Martin's Hope contient 40 recommandations de changements à apporter à la législation fédérale. Notons entre autres la modification de l'âge de protection, selon les termes mêmes du libellé de la loi, exception faite de la modification apportée par le comité de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes pour permettre le mariage quand cela est déjà prévu dans les lois pertinentes d'une province, les changements visant à améliorer les dispositions relatives aux délinquants dangereux et les changements destinés à accroître l'efficacité des ordonnances imposées en vertu de l'article 810.2 du Code criminel.

Au cours de l'année ayant précédé notre comparution devant le comité qui se penche sur le projet de loi C-2 actuel, le CCAA a témoigné à quatre occasions à l'appui des projets de loi précédents, à savoir le projet de loi C-10 sur les peines minimales obligatoires, le projet de loi C-35, qui proposait d'inverser le fardeau de la preuve relativement à certaines armes à feu, le projet de loi C-27 relatif aux délinquants dangereux et aux modifications à apporter à l'article 810, ainsi que le projet de loi C-22 sur l'âge de protection.

De toute évidence, le temps dont nous disposons aujourd'hui ne nous permet pas de discuter de ce projet de loi en profondeur. Mes commentaires seront davantage d'ordre général et apporteront, je l'espère, des réponses à certaines des préoccupations que quelques-uns parmi vous, sinon tous, pourraient avoir.

La première question consiste à se demander si la criminalité est en hausse ou en baisse. Les criminologues s'empressent toujours de souligner que pour répondre à cette question, il vaut mieux s'en tenir aux statistiques à long terme qu'aux variations d'une année à l'autre. Ils ont tout à fait raison et les chiffres, au Canada, nous indiquent ce qui suit : À long terme, le taux des crimes déclarés par la police est fortement en hausse au pays. C'est particulièrement vrai dans le cas des crimes avec violence. En 1962, le taux national des crimes avec violence s'établissait à 221 par 100 000 de population. En 2004, ce taux s'établissait à 946 crimes par 100 000 de population, après avoir atteint un sommet de 1 084 crimes par 100 000 en 1992. De la petite ville tranquille où il faisait bon vivre à nos rues hantées par des truands armés, le changement a été profond, comme en témoignent les statistiques.

Mon expérience personnelle dans les forces de l'ordre confirme cette hausse substantielle. En guise d'exemple, quand j'ai commencé ma carrière de policier en 1976, il était rare que l'on arrête un délinquant en possession d'une arme de poing. Quand c'était le cas, tout le monde dans le bureau des détectives s'attroupait pour voir quel type d'arme à feu avait été saisie. De nos jours, de telles saisies sont monnaie courante et n'étonnent plus personne. Cela ne suscite plus aucune agitation au poste de police. Cela fait maintenant partie de la routine.

Ces chiffres sont tirés du rapport de Statistique Canada de 2004, et je crois qu'ils parlent d'eux-mêmes. J'en ai fait état plus d'une fois devant le comité de la justice et des droits de la personne, à l'occasion de témoignages portant sur les projets de loi antérieurs.

The next question might be: Does incarceration work? Much discussion has taken place about the impact of incarceration in relation to Bill C-10, mandatory minimum sentences and Bill C-27, dangerous offenders. The prevailing academic notion in Canada is that crime rates are not impacted in a way that we would hope for — and certainly that I would hope for — by increased rates of incarceration.

A number of Canadian studies are referenced in the Parliamentary Information and Research Service-Legislative Summary on Bill C-2. A person need not apologize for feeling somewhat confused after reviewing some of the information. The same legislative summary does reference some American research, including studies drawing the conclusion that incarceration can reduce crime rates.

One study that was presented to the Justice and Human Rights Committee during deliberations on Bill C-10 by Carleton University Professor Ian Lee is not included in the legislative summary. The research was done by Professor Steven Levitt for the *Journal of Economic Perspectives*. Professor Levitt is the Alvin Baum professor of economics at the University of Chicago and research fellow for the American Bar Foundation. His paper was written while he was a fellow at the Centre for Advanced Study in the Behavioural Sciences at Stanford University.

Professor Levitt came to the conclusion that increased incarceration was the single largest statistical determinant for reduction in the violent crime rate in the United States from 1991 to 2001. I believe his research is compelling and I would encourage you to review it and others like it.

Although violent crime also went down during the same time period in Canada, it should be noted that it only dropped about 8 per cent in this country. The drop in the U.S. during the same time period was far greater, as was the increase in incarceration. Professor Levitt does make the point that at some point in time, the impact of incarceration on reducing crime rates is diminished. However, at the end of the day, locking up the real bad guys for extended periods of time works.

Locking up criminals that commit serious crimes with firearms, particularly repeat offenders, as contemplated in Bill C-10, or the additional offenders that might be declared dangerous, as contemplated by Bill C-27, are not offenders at the margins but rather the serious criminals that need to be incarcerated and incapacitated. They are, in fact, that small minority of serious offenders that commit a disproportionate amount of serious violent crime. Passage of this legislation, combined with what we

La prochaine question pourrait être la suivante : l'incarcération est-elle une solution? Il a beaucoup été question des effets de l'incarcération en rapport avec le projet de loi C-10 sur les peines minimales obligatoires et le projet de loi C-27 sur les délinquants dangereux. Au Canada, la thèse la plus répandue parmi les spécialistes est que l'augmentation du taux d'incarcération n'a pas l'incidence que nous voudrions qu'elle ait — et que je voudrais certainement qu'elle ait — sur le taux de criminalité.

Le résumé législatif sur le projet de loi C-2 du Service d'information et de recherche parlementaires fait état d'un certain nombre d'études canadiennes. Disons tout de suite qu'il n'y a pas de honte à éprouver une certaine confusion après avoir passé en revue une partie de cette information. Le même résumé législatif renvoie effectivement à certaines recherches américaines, dont des études concluant que l'incarcération peut contribuer à réduire le taux de criminalité.

Il y a cependant une étude qui a été présentée au comité de la justice et des droits de la personne par le professeur Ian Lee de l'Université Carleton, dans le cadre des discussions portant sur l'examen du projet de loi C-10, et qui ne figure pas dans le résumé législatif. Il s'agit de la recherche effectuée par le professeur Steven Levitt pour le *Journal of Economic Perspectives*. Le professeur Levitt occupe la chaire d'économie Alvin Baum à la University of Chicago et est chargé de recherche pour l'American Bar Foundation. Il a rédigé son ouvrage alors qu'il était boursier au Centre for Advanced Study in the Behavioural Sciences à la Stanford University.

Le professeur Levitt est arrivé à la conclusion que, du point de vue statistique, l'incarcération a constitué le facteur le plus important dans la réduction du taux des crimes avec violence commis aux États-Unis de 1991 à 2001. Je crois que cette recherche est déterminante et je vous encourage à vous y intéresser, de même qu'à d'autres études similaires.

Même si les crimes avec violence ont également diminué au cours de la même période au Canada, il convient de noter que cette baisse n'a été que de 8 p. 100 dans ce pays. Aux États-Unis, au cours de la même période, la chute a été beaucoup plus marquée, tout comme l'a été l'augmentation du nombre de personnes condamnées à l'emprisonnement. Le professeur Levitt démontre bien que l'incidence de l'incarcération sur la diminution du taux de criminalité finit tôt ou tard par s'estomper. Toutefois, en bout de ligne, la solution consistant à enfermer les pires éléments de la société pendant de longues périodes fonctionne.

Les individus qui commettent des crimes graves impliquant l'utilisation d'armes à feu, en particulier les récidivistes, qui sont visés dans le projet de loi C-10, ou encore les autres délinquants qui pourraient être déclarés dangereux, comme l'envisage le projet de loi C-27, ne sont pas des délinquants agissant à la limite de l'illégalité mais plutôt des criminels endurcis qu'il faut incarcérer et neutraliser. Ils constituent, en fait, la petite minorité de délinquants qui commettent un nombre disproportionné de

hope will be future parole law reform, will help reduce crime and victimization of the worst kind.

Finally, it should be noted that this legislation — certainly Bill C-10, the minimum mandatory sentences for firearms — has received support across political affiliations, including, among others, the Liberal attorney general of Ontario, who previously testified in support of Bill C-10, and the NDP attorney general of Manitoba, who travelled to Ottawa in support of the reintroduction of Bill C-2 last fall.

Will Bill C-27 result in shoplifters and bicycle thieves getting locked up? Nothing could be further from the truth. I like to refer to Bill C-27 as triggering legislation. Commit two primary designated offences at different times, for which you receive sentences of two years or more federal time in a penitentiary, and the third offence triggers the application and reverses the onus. It is up to a judge to decide the fate of the offender across a range of potential consequences, including long-term offender designation and just plain incarceration. It is light years away from three strikes and you are out.

An offender that triggers this provision will usually have numerous and varied convictions, likely over a number of years, with a large majority of them sex offences. A recent case that has been in the news, and for which much of his criminal history is a matter of public record, is that of Paul Douglas Callow, also known as the “balcony rapist.” I referenced this case when I testified on Bill C-27.

Mr. Callow has a record dating back to the early 1970s that includes a number of convictions for property and violent crimes, including break and enter and assault. Mr. Callow also has a conviction for loiter by night, peeping, on his record. He has an historic rape conviction — an historic offence that is included as a primary designated offence, for which he was sentenced to four years in prison — and an offence for which he was subsequently recommitted as a mandatory supervision parole violator, now known as statutory release. Finally, he was sentenced again in 1987 for five counts of sexual assault with a weapon, which is also primary designated offence applicable, and given a total of 20 years in prison. In light of the danger posed, he was held until he had served every last day of his sentence with release when he reached warrant expiry in February of last year. Since his release, he has been on a section 810.2 order.

crimes graves avec violence. L'adoption de cette mesure législative, conjuguée à la réforme éventuelle — du moins l'espère-t-on — de la loi relative aux libérations conditionnelles, contribuera à réduire le nombre de victimes des crimes les plus réprouvés.

Enfin, il convient de noter que cette législation — assurément le projet de loi C-10 portant sur les peines minimales obligatoires dans le cas des crimes commis avec des armes à feu — a reçu l'appui de représentants de toutes les allégeances politiques, dont, entre autres, le procureur général de l'Ontario, un libéral, qui a déjà témoigné en faveur du projet de loi C-10, et le procureur général du Manitoba, du NPD, qui est venu à Ottawa appuyer le projet de loi C-2 déposé de nouveau l'automne dernier.

Le projet de loi C-27 conduira-t-il à l'emprisonnement des voleurs à l'étalage et des voleurs de bicyclettes? Rien ne saurait être plus loin de la vérité. J'aime bien parler du projet de loi C-27 comme d'une mesure législative tenant lieu de gâchette. Qu'un individu commette deux infractions dites primaires à des moments différents, pour lesquelles il écope de peines de deux ans ou plus dans un pénitencier fédéral, et la troisième infraction déclenchera automatiquement l'application de la loi et l'inversion du fardeau de la preuve. C'est alors au juge qu'il incombe de décider du sort du délinquant parmi un éventail de conséquences possibles, dont la désignation de délinquant à contrôler et l'incarcération pure et simple. Cette mesure se situe à des années-lumière de la politique dite du « retrait après trois prises ».

Le délinquant qui tombe sous le coup de cette disposition présentera habituellement un dossier comportant de nombreuses condamnations pour diverses infractions, commises vraisemblablement au fil des ans et consistant, dans la plupart des cas, en infractions de nature sexuelle. J'en veux pour exemple récent le cas médiatisé de Paul Douglas Callow, appelé également le « violeur aux balcons », dont le public connaît désormais une bonne partie des antécédents criminels. J'ai fait référence à ce cas quand j'ai témoigné à l'examen du projet de loi C-27.

Le casier judiciaire de M. Callow remonte au début des années 1970 et compte un certain nombre de condamnations pour crimes contre les biens et crimes avec violence, dont l'introduction par effraction et l'agression. M. Callow compte également à son dossier une condamnation pour flânerie nocturne et voyeurisme. Il a déjà été condamné pour viol, un crime antérieur faisant partie des infractions primaires désignées pour lequel on lui a imposé une peine de quatre ans d'emprisonnement, et pour lequel il a ultérieurement été réincarcéré pour avoir contrevenu aux conditions de sa liberté surveillée, aujourd'hui connue comme la libération d'office. Enfin, il a été condamné de nouveau en 1987 sous cinq chefs d'accusation d'agression sexuelle armée, laquelle est également considérée comme une infraction primaire désignée, et a écopé au total de 20 ans d'emprisonnement. En raison du danger qu'il représente, il est resté en prison jusqu'à ce qu'il ait purgé la totalité de sa peine et a été libéré à l'expiration du mandat, en février de l'an dernier. Depuis sa libération, il est sous le coup d'une ordonnance en vertu de l'article 810.2.

People are wondering why this offender has not already been declared a dangerous offender, but he was not. If he commits another sexual assault, which would apply as an applicable primary designated offence, and receives a sentence of two years or more, the reverse onus provision of Bill C-27 would kick in. The CCAA believes this would be entirely appropriate. We believe Mr. Callow is typical of the kind of offender that would be captured by this legislation.

I will not comment on the section 810.2 orders. We obviously support them and I am guessing you have less concerns. Certainly, I am able to comment at question period.

Is the proposed age of protection amendment necessary and is it a good idea? The simple answer is yes. It is time for Canada to come into line with most other First World countries, including Australia, England, Scotland, Norway, virtually every state in the U.S. and a number of other jurisdictions. It is the responsibility of the state to protect children, and that is what 14- and 15-year-olds are.

The legislation proposed is written exactly as recommended by the CCAA, except for the added ongoing exemption for marriage included in our Martin's Hope report. With a close-in-age exemption of five years, young people will not be criminalized. Anyone who has had children knows the emotional maturity level of a 14- or 15-year-old, and their inability to deal with the enormous power imbalance that exists with an adult. A line in the sand must be drawn.

A presumption in law, as has been previously suggested, is a very bad idea. It is a slippery slope that would play out in court again and again. Victims will be forced to testify as a result of this kind of presumption and will be further scarred. With respect, this suggestion needs to be dismissed outright.

Predators in and outside the country are watching. They talk about it in their Internet chat rooms. Any pretension of being known as a country that protects and reveres children cannot be fully realized until this age is changed.

There is widespread support for this legislation. A 2002 survey of 1,600-plus Canadians done by Pollara Research confirmed that 80 per cent of Canadians 18 and over support an increase in the age of consent from 14 to 16 years of age. Even the Canadian Bar Association supported passage of Bill C-22 when they testified at the House committee.

When I discuss this topic with ordinary Canadians, most of them parents, they wonder why the age of protection is not 18. Be that as it may, we believe the move from 14 to 16 is an urgent priority and we support passage now.

Les gens se demandent pourquoi ce délinquant n'a pas déjà été déclaré délinquant dangereux, mais il ne l'a pas été. S'il se rend coupable d'une autre agression sexuelle, à laquelle est appliquée la désignation d'infraction primaire, et qu'on lui impose une peine de deux ans ou plus, la disposition du projet de loi C-27 relative à l'inversion du fardeau de la preuve entrera en application. Le CCAA est d'avis que cela serait tout à fait indiqué. Nous croyons que M. Callow correspond au type même de délinquant qui serait visé par cette mesure législative.

Je ne vais pas m'étendre sur les ordonnances en vertu de l'article 810.2. Il est évident que nous les appuyons et je présume que vous vous en préoccupez moins. Bien entendu, je pourrai formuler des commentaires à la période des questions.

La modification proposée quant à l'âge de protection est-elle nécessaire, et s'agit-il d'une bonne idée? Je répondrai simplement : oui. Il est temps que le Canada s'aligne sur la plupart des autres pays industrialisés, notamment l'Australie, l'Angleterre, l'Écosse, la Norvège, pratiquement tous les États américains et d'autres collectivités territoriales. Il revient à l'État d'assurer la protection des enfants, et c'est bien ce dont il s'agit quand on parle de jeunes de 14 et 15 ans.

Le libellé de la législation proposée est fidèle aux recommandations du CCAA, exception faite de l'ajout de l'exemption permanente du mariage, dont il est d'ailleurs question dans notre rapport Martin's Hope. À l'intérieur d'une exemption pour écart d'âge de cinq ans, les jeunes ne seront pas considérés comme des criminels. Quiconque a eu des enfants connaît le niveau de maturité émotive d'un jeune de 14 ou 15 ans, et son incapacité à faire face à l'énorme déséquilibre qui existe par rapport au pouvoir exercé par un adulte. Il faut bien tracer une ligne quelque part.

En droit, comme on l'a dit plus tôt, la présomption est une très mauvaise arme. C'est un terrain glissant sur lequel on risque de s'engager encore et encore devant les tribunaux. En bout de ligne, les victimes seront forcées de témoigner et seront encore plus marquées. Sauf votre respect, cette suggestion doit être écartée définitivement.

Au pays comme à l'étranger, les prédateurs sont à l'affût. Ils en parlent dans leurs forums de discussion sur Internet. Le Canada ne peut prétendre à la reconnaissance comme pays qui protège et respecte les enfants tant que cette limite d'âge ne sera pas modifiée.

Cette mesure législative recueille un appui généralisé. Un sondage mené par Pollara Research en 2002 auprès de plus de 1 600 Canadiens confirme que 80 p. 100 des Canadiens âgés de 18 ans ou plus appuient la majoration de l'âge de consentement de 14 à 16 ans. L'Association du Barreau canadien a d'ailleurs souscrit à l'adoption du projet de loi C-22 lorsqu'elle a témoigné devant le comité de la Chambre.

Quand je discute de la question avec des citoyens ordinaires, dont la plupart ont des enfants, ils se demandent pourquoi l'âge de protection n'est pas fixé à 18 ans. Quoi qu'il en soit, nous sommes d'avis que le passage de 14 à 16 ans est à la fois une priorité et une urgence, et nous appuyons son adoption dès maintenant.

Finally, will this legislation drive children underground who might wish to access a variety of public health or social services? I have heard the argument that some children may be reluctant to get help because the man they are having sex with is breaking the law.

Here is another example. A student who is having sex with his or her teacher may also be reluctant to come forward, knowing the adult he or she is having sex with is breaking the law. However, no one would suggest that we repeal the undue exploitation section of the code and say it is okay for that teacher to have sex with a student because some victims might go underground. That law sends the message that in Canada we do not allow adults in a position of trust to take advantage of children 17 and under. That legislation is directed at the adult offenders, and I would make the same argument that it would be ridiculous not to pass this legislation because a small number of 14- and 15-year-old children might not access services. Are we going to shortchange 14- and 15-year-olds? Remember, children accessing public health or social services are under no obligation to identify their sexual partner. The argument, I would suggest, is premised on the blackmail theory. It is wrong-headed. We make laws because it is the right thing to do. In this case, it is to protect children and not because some victims might not access services.

In closing, the CCAA provided briefs and evidence to the House of Commons standing committee on Bill C-10, Bill C-27 and Bill C-35 and evidence during the hearings into Bill C-2 on the Bill C-22 and Bill C-27 portions of this bill. If this committee would like a copy of any of those briefs, the Martin's Hope report or the study that I referenced earlier, I can provide them to the clerk.

Martin Kruze had a wish. It was his hope that he could help to prevent at least one case of child abuse. We believe this bill will do that and much more, and so we encourage the speedy passage of Bill C-2 by the Senate. Thank you for the opportunity to present our position. I will be happy to answer any questions.

The Chair: Thank you, Mr. Muise.

Senator Stratton: I had a concern late last week with the push by several witnesses that judges should be given the discretion insofar as mandatory sentences are concerned. They mentioned that the accused and the community should be consulted. However, the part lacking in those discussions was that of the victims, as they were not mentioned. They talked for the most part about the potential damage to the accused and the convicted.

Enfin, cette mesure législative risque-t-elle de pousser à garder le silence des enfants qui pourraient avoir accès à divers services sociaux ou de santé publique? J'ai entendu l'argument voulant que certains enfants pouvaient hésiter à demander de l'aide parce que l'homme avec lequel ils ont des relations sexuelles contrevient à la loi.

Voici un autre exemple. Un ou une élève qui a des relations sexuelles avec son professeur peut également hésiter à le dénoncer, sachant que l'adulte en question contrevient à la loi. Cependant, personne ne nous proposerait d'abroger l'article du Code relatif à l'exploitation indue et n'approuverait le fait qu'un enseignant ait des rapports sexuels avec un ou une élève, sous prétexte que certaines victimes pourraient être portées à se taire. Cette loi illustre bien le fait qu'au Canada, nous ne permettons pas aux adultes en position de confiance de profiter d'enfants âgés de 17 ans ou moins. Cette mesure législative vise les délinquants adultes, et je répète qu'il serait ridicule de ne pas adopter cette loi sous prétexte qu'un nombre restreint d'enfants de 14 et 15 ans pourraient s'empêcher de recourir à des services. Allons-nous priver des jeunes de 14 et 15 ans? N'oublions pas que les enfants qui font appel aux services sociaux ou de santé publique ne sont pas tenus d'identifier leur partenaire sexuel. L'argument, si je peux me permettre, est fondé sur le principe du chantage. Il est malavisé. Nous faisons des lois parce que c'est la chose à faire. Dans le cas présent, il s'agit de protéger des enfants et non d'éviter que certaines victimes n'aient pas recours aux services.

En conclusion, le CCAA a présenté des mémoires et son témoignage devant le comité permanent de la Chambre des communes qui s'est penché sur le projet de loi C-10, le projet de loi C-27 et le projet de loi C-35, et il a témoigné lors des audiences qui ont été tenues à l'occasion de l'examen du projet de loi C-2, au sujet des articles du présent projet de loi qui concernent le projet de loi C-22 et le projet de loi C-27. Si les membres du comité souhaitent avoir une copie de ces mémoires, du rapport Martin's Hope ou de l'étude à laquelle j'ai fait référence précédemment, je peux en fournir au greffier.

Martin Kruze avait un souhait. Il nourrissait l'espoir d'aider à prévenir au moins un cas d'abus envers les enfants. Or, nous croyons que ce projet de loi va dans ce sens et même plus loin, de sorte que nous sommes plus que favorables à l'adoption rapide du projet de loi C-2 par le Sénat. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de présenter notre position. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

La présidente : Merci, monsieur Muise.

Le sénateur Stratton : L'insistance de plusieurs témoins vers la fin de la semaine dernière pour que les juges se voient accorder un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'imposition des peines obligatoires a soulevé certaines inquiétudes dans mon esprit. On a mentionné que l'accusé et la collectivité devraient être consultés. Cependant, le point de vue manquant dans ces discussions est celui des victimes, puisqu'il n'en a pas été fait mention. On a surtout parlé du risque de préjudice à l'endroit de l'accusé et de l'individu reconnu coupable.

I would like to know the cost of this in terms of the victims, their families and society. It must be substantial because they live with it for the rest of their lives, if they are alive. If we are to protect the rights of the victim, does this bill go far enough in doing that? Does this bill allow victims the appropriate methods by which they feel they have had their rights protected and are being heard?

Mr. Muise: Thank you for the question. Under Bill C-10 on mandatory minimum sentencing, the 10-year sentence for the third repeat of a serious offence was changed by the House of Commons standing committee to seven years. Obviously, we supported the original numbers. We support the bill going through. My last posting before leaving the police service was as the officer in charge of the major case management section of the Toronto Police Service and the retroactive DNA team. Firearms have laid waste to certain communities, not just in Toronto. Certainly, it is a major problem in the GTA, Winnipeg and many other urban centres where firearms have laid waste to whole communities. More often than not, these communities are marginalized.

In cases of homicide, those affected are affected for the rest of their lives. I met many victims of crime at the office during my time on the police service. I have yet to meet a homicide victim that every single day of their lives does not think about the child they have lost. It is something that they live with. The cost in terms of broken families and bankruptcies goes on and on. Even in cases other than homicide, a victim might be confined to a wheelchair, for example, as a result of being caught in the crossfire of an attempted criminal execution.

The emotional and physical scars for people that have been shot in most instances last a lifetime, along with the flashbacks and inability to work and to carry on a relationship. The cost of crime is enormous for people. Certainly, if you accept my evidence in terms of incarcerating the worst offender and, by doing so, incapacitating some of them, then this bill will make a difference. We need parole reform to make that a reality. In response to your question, senator, we would like to see the bill go forward.

Ms. Illingworth: We believe it is a good start, but it does not go far enough yet. This is an important start in terms of child protection and dealing with repeat, serious violent offenders. Most of the individuals and families that we deal with absolutely support a mandatory minimum term of incarceration. When an offender sexually assaults numerous children and receives a sentence of under two years in a provincial institution, he might be considered for parole in six months. It is truly difficult for the victims and their families to accept that the offender would be

J'aimerais savoir quel sera le prix à payer pour les victimes, leurs familles et la société. Il doit être considérable, car ces personnes doivent vivre avec cela pour le reste de leurs jours, pour peu qu'elles soient toujours vivantes. Si nous devons protéger les droits de la victime, est-ce que ce projet de loi va suffisamment loin dans ce sens? Ce projet de loi offre-t-il aux victimes les moyens appropriés qui leur permettent de croire que leurs droits ont été protégés et qu'on est sensible à leurs revendications?

M. Muise : Merci pour la question. Dans le projet de loi C-10 sur l'imposition d'une peine minimale obligatoire, le comité permanent de la Chambre des communes a ramené à sept ans la peine prévue dans le cas d'une troisième infraction grave. Il est évident que nous étions favorables à la peine initiale. Nous appuyons le projet de loi à l'étude. Ma dernière affectation avant de quitter le service de police a été comme officier responsable de la section de la gestion des principaux dossiers du Service de police de Toronto et de l'équipe de prélèvement rétroactif de l'ADN. Les armes à feu ont causé des ravages dans certaines communautés, pas seulement à Toronto. Bien sûr, il s'agit d'un problème grave dans la région du Grand Toronto, à Winnipeg et dans beaucoup d'autres centres urbains où les armes à feu ont entraîné le déclin de communautés entières. Plus souvent qu'autrement, ces communautés sont marginalisées.

Dans les cas d'homicide, les personnes touchées le sont pour le reste de leur vie. J'ai rencontré de nombreuses victimes de crime au bureau au cours de ma carrière au sein de la police. Or, je n'ai pas encore rencontré un parent de victime d'homicide qui ne pense pas chaque jour de sa vie à l'enfant qu'il a perdu. C'est une chose avec laquelle ces gens doivent vivre. Le prix à payer, qu'il s'agisse de familles brisées ou de faillites, ne cesse de se répéter. Même dans les cas autres que les cas d'homicide, la victime peut, par exemple, se retrouver confinée à une chaise roulante pour avoir eu le malheur d'être prise dans les tirs croisés d'une tentative d'exécution.

Dans la plupart des cas, les crimes commis au moyen d'une arme à feu laissent chez les gens qui en ont été victimes des cicatrices sur le plan physique et psychologique qui durent toute la vie, sans parler des flash-back et de l'incapacité de travailler ou d'entretenir une relation suivie avec quelqu'un. Le prix à payer est énorme pour les gens. Il est certain que si vous souscrivez à mes propos en ce qui concerne l'importance d'incarcérer les pires délinquants et, en agissant ainsi, de neutraliser certains d'entre eux, on peut alors dire que ce projet de loi contribuera à changer des choses. Pour que cela devienne réalité, il faut procéder à une réforme des libérations conditionnelles. En réponse à votre question, monsieur le sénateur, nous souhaiterions voir le projet de loi aller de l'avant.

Mme Illingworth : Nous croyons que c'est un bon point de départ, mais le projet de loi ne va pas encore assez loin. C'est un pas important dans la protection de l'enfant et le sort à réserver aux délinquants récidivistes, violents et dangereux. La plupart des personnes et des familles auxquelles nous venons en aide sont tout à fait favorables à l'idée de l'incarcération pour une durée minimale obligatoire. Quand un délinquant agresse sexuellement de nombreux enfants et écopent d'une peine de moins de deux ans dans un établissement provincial, il peut présenter une demande

getting any help or treatment in such a short period of time and that society has not denounced what has happened to those children who will be severely impacted for the rest of their lives.

Senator Campbell: Mr. Muise, we were police officers at the same time and I agree with your anecdotal evidence in respect of handguns. Does your organization support the outlawing of handguns?

Mr. Muise: I grapple with this question but, on the record, I support controlling firearms in this country. Control over firearms is good as it relates to accident, suicide and theft of weapons to reduce crime. That is part of the solution. By virtue of the fact that they are restricted weapons, I believe handguns are banned de facto in this country. I recognize that people have permits to carry guns and registration certificates for handguns. I would like to see a tightening up of control in terms of sport shooters and gun collectors. We have seen people who have had a licence to possess firearms who have gone on to use weapons, handguns included, to commit serious crimes. I believe we could ban handguns and try to get around the country and gather them all up. The reality is, though, that criminals do not register their handguns. For shortage that would exist as a result of not being able to steal them, for instance, from homes or from other places where they are legally held, or for those sport shooters that decide to do something horrible, weapons will still come across the border in large numbers. There is one fundamental thing that we would have to do in this country to stop the flow of handguns across the Canadian border and I do not see anyone willing to do that because there is a flow through particular locations that we are not prepared to stop currently.

Senator Campbell: My second question is in regard to Professor Levitt. Last week we heard from Professor Mauser, who quoted from a study covering the same period of time. This was referred to as the Marvell and Moody study. We then heard from Professor Boyd, who was the only criminologist. Professor Levitt and Professor Mauser are not criminologists. Professor Boyd said the difficulty in these reports is that it is one country. When he looked at the relationship of more than 100 countries, he found that the countries that have the highest rates of imprisonment also have the highest rates of homicide. It was his feeling that it was not so much the incarceration as a shift in the demographics, namely, that 10 per cent of the male population in 1975 was between ages 15 and 29 and they commit two thirds of the offences. It is now down to 5 per cent of males.

de libération conditionnelle au bout de six mois. Il est vraiment difficile pour les victimes et leurs familles d'accepter l'idée que le délinquant reçoive de l'aide ou bénéficie d'un traitement à l'intérieur d'une période aussi courte et que la société ne s'élève pas contre le sort qu'ont subi ces enfants, qui resteront gravement marqués pour le reste de leur vie.

Le sénateur Campbell : Monsieur Muise, nous avons été officiers de police à la même époque, et je suis d'accord avec vous quant aux faits que vous nous avez rapportés en ce qui concerne les armes de poing. Votre organisation est-elle en faveur du bannissement des armes de poing?

M. Muise : Je me débats contre cette question mais, officiellement, j'appuie le contrôle des armes à feu dans ce pays. Le contrôle des armes à feu est une bonne chose du point de vue des accidents, du suicide et du vol d'armes dans le but de commettre un crime. C'est une partie de la solution. Du fait qu'il s'agit d'armes à autorisation restreinte, je crois que les armes de poing sont bannies de facto dans ce pays. Je reconnais que des gens possèdent un permis de transport d'armes et des certificats d'enregistrement pour les armes de poing. J'aimerais voir un resserrement des contrôles à l'endroit des tireurs sportifs et des collectionneurs d'armes à feu. Nous avons vu des détenteurs de permis de possession d'armes à feu qui se sont servis de leurs armes, notamment les armes de poing, pour commettre des crimes graves. Je crois que nous pourrions bannir les armes de poing et essayer de faire le tour du pays pour ramasser toutes ces armes. La réalité, toutefois, c'est que les criminels n'enregistrent pas leurs armes de poing. En raison de la pénurie d'armes de cette catégorie du fait qu'on ne pourrait pas les voler, par exemple, dans les maisons ou en d'autres endroits où elles sont entreposées légalement, ou encore si l'on pense aux tireurs sportifs qui décident de commettre un acte horrible, des armes continueraient de traverser la frontière en grande quantité. Il y a une intervention fondamentale que nous devrions faire dans ce pays pour endiguer le flot d'armes de poing qui traversent la frontière canadienne, et je ne connais personne qui soit prêt à la mener, parce qu'il y a des armes qui passent par certains endroits et que nous ne sommes pas prêts, pour le moment, à mettre fin à cette activité illégale.

Le sénateur Campbell : Ma seconde question concerne le professeur Levitt. La semaine dernière, nous avons entendu le témoignage du professeur Mauser, qui citait une étude portant sur la même période chronologique. Il s'agissait de l'étude de Marvell et Moody. Puis, nous avons entendu le professeur Boyd, qui était le seul criminologue. Le professeur Levitt et le professeur Mauser ne sont pas des criminologues. Le professeur Boyd a dit que la difficulté dans ces rapports résidait dans le fait qu'ils ne concernent qu'un seul pays. En comparant entre eux plus de 100 pays, il a constaté que les pays qui présentaient les taux d'emprisonnement les plus élevés sont également ceux qui accusent les taux d'homicide les plus élevés. Il avait le sentiment que ce n'était pas dû à l'incarcération mais plutôt à l'évolution démographique, à savoir que 10 p. 100 de la population masculine en 1975 avait entre 15 et 29 ans et était responsable des deux tiers des infractions. Or, cette proportion est passée aujourd'hui à 5 p. 100 de la population masculine.

I have some concerns about taking one study of one country. The U.S. has more people in jail than any other country in the world; yet, we still see a huge homicide rate versus Canada.

Mr. Muise: I think that question is a good one. I struggle. I defy anyone not to struggle after they read the legislative summary and after they start reading these reports. One academic says one thing and another academic says another thing.

I would encourage you to look at the Marvell and Moody study. I will provide the information to obtain Professor Levitt's study through the clerk. Professor Levitt dismisses the changing demographics and gets into detail as to why. We know that in Canada violent crime went from about 1,084 per 100,000 to 946 — probably an 8 per cent drop during that 1991 to 2001 period.

You are right; there is a high homicide rate in the United States of America. They have significant issues around poverty and remnants of the Deep South and a number of things that contribute to poverty such as inner-city ghettos. What I find fascinating about his report is that when we had an 8 per cent drop, and when he shows a significant increase in incarceration, they have profound drops in crime rates over that same 1991 to 2001 period. Yet, I would suggest that they have the same shifting demand graphics as we do.

Although we went down approximately 8 per cent in reported crime, they went down —

Senator Campbell: To 13 per cent?

Mr. Muise: Not in terms of violent crime — certainly more than that. That might be the overall crime rate, though.

Senator Campbell: For homicide; sorry.

Mr. Muise: I am talking about violent crime generally. Obviously, I support his hypothesis. I am presenting his research. It makes my case. As with everyone that appears here, for me it is from where I come and my experience; it is intuitively sound. If you identify the really bad guys and lock them up, they will be incapacitated. I do not stand alone in that. Attorney General Bryant made the same point.

Senator Campbell: What do you say in answer to the fact that the highest rates of imprisonment also have the highest rates of homicide?

J'entretiens certains doutes quant à l'utilité de prendre en considération une seule étude ne visant qu'un seul pays. Aux États-Unis, on compte plus de personnes en prison que dans tout autre pays du monde; pourtant, ce pays est encore affligé d'un taux d'homicide énormément élevé par rapport au Canada.

M. Muise : Voilà, je crois, une bonne question. Je suis déchiré. Je défie n'importe qui de ne pas l'être après avoir lu le résumé législatif et avoir pris connaissance de ces rapports. Un spécialiste dit une chose, et un autre spécialiste, le contraire.

Je vous inviterais à jeter un œil à l'étude de Marvell et Moody. Je vous indiquerai, par l'entremise du greffier, comment obtenir copie de l'étude du professeur Levitt. Ce dernier rejette la thèse du changement démographique et explique en détail pourquoi. Nous savons qu'au Canada, le nombre de crimes avec violence est passé d'environ 1 084 par 100 000 habitants à 946 — ce qui représente probablement une diminution de 8 p. 100 au cours de la période allant de 1991 à 2001.

Vous avez raison, les États-Unis d'Amérique connaissent un taux d'homicides élevé. Ils sont aux prises avec des problèmes de taille engendrés par la pauvreté et les vestiges de l'esprit qui régnait dans les États du Sud, de même que par des facteurs qui contribuent à maintenir les gens dans la pauvreté, tels que les ghettos des grandes villes. Ce qui me fascine dans son rapport, c'est que pendant que nous connaissions une diminution de 8 p. 100, et que l'auteur constate une hausse considérable du taux d'incarcération, les États-Unis ont enregistré une chute drastique des taux de criminalité au cours de cette même période de 1991 à 2001. Néanmoins, je serais porté à croire qu'ils connaissent la même courbe d'évolution démographique que nous.

Bien que nous ayons connu une diminution d'environ 8 p. 100 du taux des crimes déclarés par la police, ils ont connu une diminution —

Le sénateur Campbell : De 13 p. 100?

M. Muise : Pas en ce qui concerne les crimes avec violence — certainement plus que cela. Il pourrait s'agir, cependant, du taux de criminalité globale.

Le sénateur Campbell : En ce qui concerne les homicides. Désolé.

M. Muise : Je parle des crimes avec violence en général. Évidemment, j'appuie son hypothèse. Je suis ici pour présenter sa recherche. Elle apporte de l'eau à mon moulin. Comme dans le cas de tous ceux qui viennent témoigner ici, il s'agit pour moi de représenter le milieu d'où je suis issu et de faire part de mon expérience. C'est une démarche intuitivement saine. Si vous ciblez les vrais truands et que vous les mettez derrière les barreaux, ils seront neutralisés. Je ne suis pas le seul à défendre ce point de vue. Le procureur général Bryant a adopté la même position.

Le sénateur Campbell : Qu'avez-vous à répondre au fait que les pays qui ont le taux d'emprisonnement le plus élevé sont également ceux qui connaissent les taux d'homicide les plus élevés?

The Chair: Mr. Muise, because we have senators wanting to ask questions, I will let you answer. However, if you could shorten up your response that will be useful in the long run.

Mr. Muise: My apologies. I will.

In nations where we incarcerate people or where we must incarcerate people, obviously there are a lot of homicides. However, when incarceration went up the homicides went down. That is the point that I take from it.

Senator Di Nino: Good morning to both of you and welcome.

As both of you know, I am from the city of Toronto. This weekend, we have had some other horrible fatalities, three I believe — one in the city itself and two outside.

It seems like a normal daily occurrence in the GTA, where we are having generally a lot of crime committed with guns. My opinion, I guess, is a little stronger on this issue than some others.

Both of you work in an area where, thank God you are there; it cannot be the most pleasant job in the world. You see the results of the worst of the worst criminals.

By being tougher, by longer sentences and by mandatory sentences to keep these people off the streets, are we not helping lessen the incidence of crime?

Ms. Illingworth: In the most serious violent cases, there needs to be incapacitating. If we are to allow the correctional system to rehabilitate, assist and help these people to develop pro-social attitudes and lifestyles, there needs to be some sort of time spent inside to do those things. The correctional system has more and more short sentences, three and four years now, for serious violent offences.

These people are not addressing any of the criminogenic factors they have while they are inside. For the people who have been harmed the most, the victims, all they know is that the perpetrator of the crime is coming back out. They are still fearful. They know it will happen again to someone else.

Mr. Muise: If you target the right people, the worst offenders — and I would suggest the Bill C-27 provision — the estimates are potentially another 25 people a year. In a population of 30 million people, half of which are male — this is about men for the most part. If you target another 25 people out of a population of 15 million men, people that continue to commit crimes — for example, Paul Douglas Callow, who spent 20 years in jail, was not able to rape another woman during those 20 years. The same could be said for that shooter who boots in a door looking for somebody and puts six bullets in him. That offender shows a callous, reckless disregard for the lives and safety of others. If he is locked up for seven or ten years, and he serves

La présidente : Monsieur Muise, comme il y a des sénateurs qui veulent poser des questions, je vais vous laisser répondre. Toutefois, il pourrait s'avérer utile à la longue que vous abrégiez votre réponse.

M. Muise : D'accord, je m'excuse.

Dans les pays où l'on incarcère les gens, ou encore là où il faut le faire, on constate évidemment qu'il y a beaucoup d'homicides. Toutefois, quand le taux d'incarcération a connu une hausse, celui des homicides a diminué. C'est ce point que je retiens de ce document.

Le sénateur Di Nino : Bonjour à vous deux et bienvenue.

Comme vous le savez tous les deux, je viens de la ville de Toronto. Cette fin de semaine-ci, nous avons connu d'autres pertes de vie horribles, trois je crois — une dans la ville elle-même, et deux à l'extérieur.

Il semble que ce soit devenu un fait quotidien normal dans la région du Grand Toronto, où il se commet en général beaucoup de crimes avec armes à feu. Ma position à l'égard de cette question est, je suppose, un peu plus catégorique que d'autres.

Vous travaillez tous deux dans un domaine où, Dieu merci, vous êtes là. Ça ne doit pas être le travail le plus agréable au monde. Vous voyez les ravages causés par le pire des pires criminels.

En étant plus sévères, en imposant des peines plus lourdes et des peines obligatoires pour retirer ces individus de la circulation, ne contribuons-nous pas à atténuer l'incidence de la criminalité?

Mme Illingworth : Dans les cas de violence les plus graves, il faut les neutraliser. S'il faut permettre au système correctionnel de rééduquer, d'accompagner ces gens et de les aider à acquérir des comportements et un mode de vie conformes au reste de la société, il faut qu'ils passent un certain temps en établissement pour y parvenir. Le système correctionnel applique des peines de plus en plus courtes, trois ou quatre ans maintenant, dans le cas des infractions graves commises avec violence.

Ces individus ne sont pas amenés à réfléchir aux sources de leur criminalité pendant qu'ils séjournent en prison. Quant aux personnes qui ont souffert le plus, les victimes, tout ce qu'elles savent, c'est que l'auteur du crime circule de nouveau dans les rues. Ces gens ont encore peur. Ils savent que cela risque d'arriver à quelqu'un d'autre.

M. Muise : Si vous ciblez les bonnes personnes, soit les pires délinquants — et j'évoquerais à cet égard les dispositions relatives au projet de loi C-27 — on estime que 25 individus pourraient venir s'ajouter chaque année. Sur une population de 30 millions de personnes, dont la moitié sont des hommes — c'est bien des hommes dont il est question la plupart du temps. Si vous ciblez, donc, 25 individus de plus sur une population de 15 millions d'hommes, ceux qui continuent à commettre des crimes — par exemple, Paul Douglas Callow, qui a passé 20 ans en prison, n'a pas pu violer une autre femme pendant ces 20 années. On pourrait dire la même chose de ce tireur qui enfonce une porte à la recherche de sa victime et lui met six balles dans la peau. Ce

every last day of his sentence and then gets a section 810 or long-term offender order, we will reduce crime because these are the offenders who will continue to reoffend, recidivists.

Senator Di Nino: Do you believe, as I do, without any particular scientific evidence, that in particular young people in urban centres see the laws today as a bit of a joke, that they do not consider the laws at all? In my opinion, the laws are probably not tough enough on them. From your experience as a police officer, do you have the same opinion? Do you agree with that?

Mr. Muise: There is no question. Just so you are aware, I spent several years in one of the original street crime units, a community-based policing strategy that was set up in the early 1990s to combat youth violence and crime.

Whether in particular cases they are right or wrong, that is how they feel. If, for instance, one of their older pals gets caught with a handgun or shooting somebody, gets out on bail and subsequently gets a sentence and is out on parole quickly, they learn that the consequence is not there. For somebody like that to move into that kind of crime, the potential exists.

Senator Di Nino: My question is related to the effectiveness of our system to rehabilitate the folks we send in there.

From both of your experiences, are we doing a good enough job? Are we putting enough resources in? Are we paying enough attention and are we even making a dent in rehabilitating the vast majority of these folks we put in there for the most violent and habitual offences?

Mr. Muise: Some do if they have it within them. They are tired of going to prison, if they have gone for any length of time. The reality is that we could do a much better job. I can tell you our correction system is in need of reform on a number of fronts. I appeared before a corrections review team, provided a brief and answered a number of questions of the team. They released a paper recently. We have a lot of work to do in both corrections and parole reform before a large number of our offenders actually get it.

Ms. Illingworth: I would agree with that. The correction service has many strong programs but there needs to be better accounting within that system to ensure that the offenders who are motivated to make changes and become pro-social are accessing those programs. There needs to be a better way to segregate the offenders who we know will not do the work they need to do when they are on the inside.

criminel fait preuve d'une insensibilité et d'un mépris flagrant de la vie et de la sécurité d'autrui. Si on l'enferme pendant sept ou dix ans et qu'il purge sa peine jusqu'au bout, puis se voit assujéti à une ordonnance en vertu de l'article 810 ou d'une ordonnance de surveillance de longue durée, cela contribuera à réduire la criminalité puisque ce sont ces délinquants-là qui continuent de commettre des crimes, c'est-à-dire les récidivistes.

Le sénateur Di Nino : Croyez-vous comme moi, sans aucune preuve scientifique précise, que de nos jours, les jeunes dans les centres urbains en particulier ne prennent pas les lois très au sérieux, qu'ils n'ont aucune considération pour les lois? Selon moi, les lois ne sont probablement pas assez sévères à leur égard. D'après votre expérience en tant que policier, êtes-vous du même avis? Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Muise : Sans l'ombre d'un doute. J'aimerais souligner que j'ai passé plusieurs années au sein d'une des premières unités contre les crimes de rue, créée grâce à une stratégie policière locale qui a été mise sur pied au début des années 1990 pour combattre la violence et la criminalité chez les jeunes.

Qu'ils aient tort ou raison, c'est ce qu'ils croient. Si, par exemple, un de leurs amis plus vieux qu'eux est pris avec une arme de poing ou après avoir tiré sur quelqu'un, qu'il est libéré sous caution, puis reçoit sa sentence et se retrouve rapidement en liberté conditionnelle, ils apprennent qu'il n'y a pas de conséquence à leurs actes. La possibilité que ces jeunes se mettent à perpétrer ce genre de crime est donc bien réelle.

Le sénateur Di Nino : J'aimerais poser une question sur l'efficacité de notre système en ce qui concerne la réadaptation des gens qui sont envoyés en prison.

D'après votre expérience à chacun, faisons-nous un assez bon travail? Y consacrons-nous assez de ressources? Y portons-nous assez d'attention? Si on pense aux gens qui sont incarcérés pour les infractions les plus violentes et les plus courantes, obtenons-nous un peu de résultats sur le plan de la réadaptation dans la majorité des cas?

M. Muise : Certaines personnes se réadaptent si elles en ont la force. Elles en ont assez de la prison, si elles y ont passé un certain nombre d'années. Mais le fait est que nous pourrions faire un bien meilleur travail. Je peux vous dire que notre système correctionnel a besoin d'être réformé à bien des égards. Je suis allé témoigner devant une équipe d'examen des services correctionnels, j'y ai présenté un mémoire et j'ai répondu à plusieurs questions que m'a posées cette équipe. Ils ont publié un article récemment. Nous avons beaucoup de choses à réformer, tant sur le plan des services correctionnels que celui de la libération conditionnelle, avant que de nombreux délinquants comprennent ce qu'on attend d'eux.

Mme Illingworth : Je suis aussi de cet avis. Les services correctionnels ont de nombreux programmes efficaces, mais il doit y avoir une meilleure surveillance au sein de ce système pour veiller à ce que les délinquants qui sont motivés à faire des changements et à adopter un comportement prosocial aient accès à ces programmes. Il doit y avoir une meilleure façon de distinguer les délinquants dont nous sommes certains qu'ils ne feront pas le travail nécessaire pendant leur incarcération.

Senator Di Nino: Should the parole system be on a reward system for participation towards rehabilitation? We do not do enough of that.

Mr. Muise: A good start would be making all parole earned and not automatic. It sends a horrible message — and this is not somebody who disagrees with parole, with people reintegrating into communities — but if you tell offenders there is an automatic release or, for instance, that potentially they can get out at one sixth, then when they get out, breach of parole is not a criminal offence, or when they come back in they do not serve sufficient remnant time, and there are number of such issues, then at the end of the day that supports a failure of rehabilitation.

Senator Andreychuk: To either of the witnesses but perhaps more to Mr. Muise, because of his background, I support the bill when it comes to serious, violent, repeat offenders, and those are the ones that we have not really been able to treat or they have not been able to treat themselves, so they are repetitive and violent. We come to weighing those on the protection issue.

Do you agree with me that that is a narrow band, that the balance has to be that we start earlier, do more, and treat offenders before they find themselves in that category? Do you subscribe to that philosophy? There is one exception: It seems from the literature I have read that we do not know how to rehabilitate and change sexual predators, in that group that ends up in the violent and the repetitive.

Mr. Muise: First, yes, I agree with your premise. Second, I think we are talking about Bill C-10 and Bill C-27. I would suggest both of those portions of the bill speak to your values. For instance, if we are looking at Bill C-27, those who get a separate third penitentiary term are the fellows where you get the record and it drops down. They hurt many people or a handful of people very badly. Two years in the penitentiary is not something that judges give out willy-nilly and the primary designated offences are all serious crimes. I do not want to be smart, but we will not capture any shoplifters in this legislation.

Equally with Bill C-10, in terms of your last question about sex offenders, they are a difficult subset. I am a retired cop, not a clinician, social worker or doctor, but when we are nervous about somebody's danger we need to err on the side of protection of those potentially at risk.

Senator Andreychuk: Once we do incarcerate them for a longer period of time, will they afford themselves of available treatment — first, we have to presume that treatments will be there.

Le sénateur Di Nino : Est-ce que le système de libération conditionnelle devrait être fondé sur un système de récompense visant à promouvoir la participation à la réadaptation? Nous ne faisons pas assez d'efforts en ce sens.

M. Muise : Si la libération conditionnelle était méritée et non pas automatique, ce serait déjà un bon début. Cette façon de faire envoie un message horrible — et ce n'est pas quelqu'un qui est contre la libération conditionnelle et contre la réinsertion sociale des délinquants qui vous le dit —, mais si on dit aux délinquants qu'ils seront automatiquement libérés ou, par exemple, qu'ils pourront sortir après avoir purgé un sixième de leur peine, alors l'infraction aux conditions de la libération n'est pas un acte criminel lorsqu'ils sortent de prison, ou ils ne purgent pas une peine assez longue lorsqu'ils sont renvoyés en prison. Il existe plusieurs problèmes comme ceux-là qui, en fin de compte, mènent à l'échec de la réadaptation.

Le sénateur Andreychuk : Je m'adresse à l'un ou l'autre des témoins, mais peut-être davantage à M. Muise en raison de son expérience. J'appuie le projet de loi lorsqu'il s'agit de délinquants qui ont commis des infractions graves et violentes à répétition, et ce sont eux que nous n'avons pas vraiment été capables d'aider ou qui n'ont pas été capables de s'aider eux-mêmes, alors ils restent violents et récidivent. Nous évaluons leur cas du point de vue de la protection.

Êtes-vous d'accord avec moi si je dis qu'il s'agit d'un petit groupe d'individus, que l'idéal serait de commencer plus tôt, de faire davantage et d'aider les délinquants avant qu'ils ne se retrouvent dans cette catégorie? Adhèrent-vous à cette vision des choses? Il y a une exception : d'après la documentation que j'ai lue, il semble que nous ne sachions pas comment réadapter et changer les prédateurs sexuels, je parle ici du groupe qui continue à commettre des actes violents et à récidiver.

M. Muise : Tout d'abord, oui, je partage votre point de vue. Mais je crois que nous parlons des projets de loi C-10 et C-27. Selon moi, ces deux projets de loi rejoignent vos valeurs. Par exemple, si on prend le projet de loi C-27, les personnes qui purgent une troisième peine d'incarcération sont celles dont le cas ne cesse de s'aggraver. Elles ont fait mal à beaucoup de gens ou elles en ont blessé quelques-uns très grièvement. Deux ans de pénitencier n'est pas une sentence que les juges rendent à la légère, et les infractions primaires sont toutes des crimes sérieux. Je ne veux pas faire de l'esprit, mais ce ne sont pas les voleurs à l'étalage que cette loi nous permettra d'attraper.

De même, lorsqu'on regarde le projet de loi C-10 à la lumière de votre dernière question au sujet des délinquants sexuels, on s'aperçoit qu'ils sont un sous-groupe difficile. Je suis un policier à la retraite, et non pas un clinicien, un travailleur social ou un médecin, mais lorsque le danger que représente une personne nous rend nerveux, il vaut mieux privilégier la protection des victimes potentielles.

Le sénateur Andreychuk : Une fois que ces gens sont incarcérés pour une période plus longue, est-ce qu'ils se prévaudront des traitements offerts... Il nous faut d'abord présumer que les traitements seront vraiment offerts.

There will be some who will be released, and we do not know of that narrow band how many will be released without the treatment because they did not afford themselves of it.

More and more in the literature I am reading from the United States, there is thought given to what one has to do pre-release on an integrating strategy rather than just the treatment of the person and his needs — his needs and society's needs when he comes out, if he has not changed his behaviour or if the society he goes back to does not help him maintain the promises that he has made to himself and others.

Mr. Muise: You are right. It is a public case, and we have talked about it and it has been enormously in the news: Paul Callow served every last day of his sentence, 20 years in jail; he was a dangerous guy and was put on a section 810.2 order. He has gone to warrant expiry, but in terms of his federal sentence, he is out in the community, and most offenders do get out in the community. That is the reality. I would hope that help for him is integrated and ongoing because if it is not, if we do not reduce his risk, he could potentially go out and reoffend against somebody. If it is at all possible, it could be worse than the last time.

Senator Cowan: Senator Andreychuk has set out the premises accurately and has summarized the complexity of the problem. We would all agree with that.

Referring to somebody like Callow, what specifically is it about the legislative procedures and sanctions set out in the Criminal Code that prevents the system from dealing with him now? What change is necessary to ensure that somebody like Callow is put away? Why does the present system not work for somebody like Callow?

Mr. Muise: I will give one example of how Bill C-2 would work better.

Senator Cowan: I am asking about under the existing law. I know what would happen under Bill C-2.

Mr. Muise: Currently, we put them on a section 810.2 order for one year; the order has to be renewed at the end of the year. Fortunately, because this person is surrounded by people who want to ensure he integrates properly, he has allowed himself to be subjected to a number of conditions that will help control his behaviour.

In a less-than-perfect way, the current system does respond to Mr. Callow. Having said that, if Bill C-2 is passed, section 810.2 will increase from one to two years. For the offender who is not as helpful when they come before the court, Bill C-2 declares all the things a judge can do regarding his or her behaviour and movement to ensure that the risk of this person

Certains seront remis en liberté, et nous ignorons combien parmi ce petit groupe seront remis en liberté sans avoir suivi de traitement parce qu'ils ne s'en sont pas prévalus.

De plus en plus, dans les publications en provenance des États-Unis, on pense à ce qui doit être fait avant la libération dans le cadre d'une stratégie d'intégration plutôt que de ne considérer que le traitement de la personne et ses besoins — les siens et ceux de la société lorsque ce détenu sortira, s'il n'a pas modifié son comportement ou si la société qu'il réintègre ne l'aide pas à tenir les promesses qu'il s'est faites à lui-même et aux autres.

M. Muise : Vous avez raison. C'est une question d'intérêt public. Nous en avons parlé, et cela a fait l'objet d'une importante couverture médiatique : Paul Callow a purgé sa peine de 20 ans de prison jusqu'à la toute fin; c'était un homme dangereux à qui s'appliquait une ordonnance en vertu du paragraphe 810.2. Il s'est rendu jusqu'à l'expiration du mandat, mais en ce qui concerne sa peine fédérale, il est maintenant dans la société, et la majorité des délinquants se retrouvent en société. C'est la réalité. J'espère qu'on lui offre des services d'aide intégrés et continus parce que sinon, si nous ne réduisons pas le risque qu'il représente, il pourrait commettre une autre infraction envers quelqu'un. Et si une telle chose est possible, ce pourrait être pire que la dernière fois.

Le sénateur Cowan : Le sénateur Andreychuk a présenté la situation de manière précise et a résumé la complexité du problème. Nous sommes tous d'accord sur ce point.

Lorsqu'il s'agit de gens comme Callow, pourquoi les procédures et les sanctions législatives prévues par le Code criminel nous empêchent-elles, dans notre système, d'intervenir dans un cas comme celui-là? Quel changement doit-on apporter pour nous assurer que quelqu'un comme Callow reste en prison? Pourquoi est-ce que le système actuel ne fonctionne pas pour quelqu'un comme Callow?

M. Muise : Je vais vous donner un exemple des améliorations qu'apporterait le projet de loi C-2.

Le sénateur Cowan : Je parle de la loi actuelle. Je sais ce qui arriverait si le projet de loi C-2 était en vigueur.

M. Muise : À l'heure actuelle, ces personnes font l'objet d'une ordonnance en vertu du paragraphe 810.2 pour un an; l'ordonnance doit être renouvelée à la fin de l'année. Heureusement, parce que cette personne est entourée de gens qui veulent s'assurer de sa bonne réinsertion sociale, elle a accepté d'être soumise à plusieurs conditions qui aideront à contrôler son comportement.

Le système actuel permet d'intervenir dans le cas de M. Callow, bien que de façon très imparfaite. Ceci étant dit, si le projet de loi C-2 est adopté, l'ordonnance en vertu du paragraphe 810.2 passera d'un an à deux ans. Dans le cas d'un délinquant qui n'est pas trop coopératif lors de sa comparution au tribunal, le projet de loi C-2 prévoit toutes les mesures que peut

re-offending is reduced. For example, the judge can order the use of an electronic monitoring bracelet and, potentially, treatment.

Senator Cowan: Is there anything preventing an application being made now to have him declared a dangerous offender?

Mr. Muise: Yes, because dangerous offender applications are made at the time of trial and sentencing.

Senator Cowan: Why could that not have been done at the time?

Mr. Muise: That is a very good question, senator. I will speculate, if I may. He may have pled guilty and agreed to a sentence of 20 years in exchange for not being declared a dangerous offender. I do not know.

Senator Cowan: My point is that the present law would allow an application to be made for someone like him to be declared a dangerous offender.

Mr. Muise: Potentially, yes.

Senator Cowan: As well as for a greater sanction than simply section 810.2; is that correct?

Mr. Muise: That potential does exist.

Senator Cowan: So simply changing the legislation will not necessarily fix that; correct?

Mr. Muise: I believe the amendment in terms of Bill C-27 would potentially add a number of people who are dangerous to the handful of dangerous offenders that are declared every year.

Senator Cowan: I want to move to mandatory minimum sentences. We all agree that as long as an offender is incarcerated he or she cannot offend against anyone other than fellow prisoners. That is obvious. The longer the person is incarcerated, the less the individual is in the community and therefore unable to offend against the community.

Can you point to any evidence that mandatory minimum sentences, in and of themselves, are a factor in the mind of the offender and therefore would deter that offender from committing either an initial offence or a subsequent offence, or a deterrent in the minds of others, that is, the fact that a mandatory minimum sentence has been imposed on an offender will deter potential offenders? Leaving aside the incapacitation argument, which we accept, is there any deterrent effect on the offender or others? Can you point us to any studies that support that proposition, or are we simply talking about punishment?

prendre un juge pour surveiller le comportement et les déplacements du délinquant afin de réduire le risque que cette personne récidive. Par exemple, le juge peut ordonner l'utilisation d'un bracelet de surveillance électronique et, peut-être, un traitement.

Le sénateur Cowan : Y a-t-il quelque chose qui nous empêche de présenter une demande dès maintenant pour qu'on le déclare délinquant dangereux?

M. Muise : Oui, parce que les demandes de déclaration de délinquant dangereux sont présentées au moment du procès et de la détermination de la peine.

Le sénateur Cowan : Pourquoi cela n'a-t-il pas été fait à l'époque?

M. Muise : C'est une très bonne question, monsieur le sénateur. Je vais émettre une hypothèse, si vous me le permettez. Il a peut-être plaidé coupable et accepté de purger une peine de 20 ans; en échange, il n'aurait pas été déclaré délinquant dangereux. Je ne sais pas.

Le sénateur Cowan : Ce que je veux dire, c'est que la loi actuelle permettrait de présenter une demande pour que quelqu'un comme lui soit déclaré délinquant dangereux.

M. Muise : C'est possible, oui.

Le sénateur Cowan : Et on pourrait aussi faire appliquer une sanction plus sévère que l'ordonnance en vertu du paragraphe 810.2, c'est exact?

M. Muise : C'est une possibilité.

Le sénateur Cowan : Donc le simple fait de modifier la loi ne réglerait pas nécessairement ce problème, c'est bien ça?

M. Muise : Je crois que la modification prévue dans le projet de loi C-27 pourrait nous permettre d'ajouter certaines personnes dangereuses à la poignée de délinquants qui sont déclarés dangereux chaque année.

Le sénateur Cowan : Je voudrais passer aux peines minimales obligatoires. Nous sommes tous d'accord sur le fait que tant qu'un délinquant est incarcéré, il ne peut pas commettre d'infraction contre une personne autre qu'un prisonnier. C'est évident. Plus l'incarcération d'une personne dure longtemps, moins cette personne passe de temps dans la société; elle ne peut donc pas y commettre d'infractions.

Pouvez-vous nous donner une preuve que les peines minimales obligatoires sont en elles-mêmes un facteur dans l'esprit du délinquant qui le dissuaderait de commettre une première infraction ou de récidiver, ou encore un moyen de dissuasion dans l'esprit des autres, c'est-à-dire que le fait qu'une peine minimale obligatoire soit infligée à un délinquant aurait un effet dissuasif sur les délinquants éventuels? Outre l'argument voulant que cette peine soit une forme de neutralisation, ce que nous acceptons, voit-on des effets dissuasifs sur le délinquant ou d'autres personnes? Pouvez-vous nous indiquer des études qui appuient ce principe ou parlons-nous simplement d'un châtement?

Ms. Illingworth: We are talking about denunciation as well, which is an important principle of sentencing in the Criminal Code.

Senator Cowan: I appreciate that, but does that have any deterrent effect?

Ms. Illingworth: I do not know that deterrence should be placed on a higher level of importance than these other things.

Senator Cowan: I am not suggesting that it is, but it is one factor to be taken into consideration in sentencing, is it not, as set out in the Criminal Code?

Ms. Illingworth: Yes, but there are other factors as well.

Senator Cowan: Absolutely. The sentencing regime is designed to balance those various factors, and that is what we have judges for.

Ms. Illingworth: That is right, but there are some offences that are so serious and violent that they require a minimum sentence, and we have judges in this country who are regularly giving less than two years to offenders who horrifically sexually assault multiple victims over a long period of time. We know from the research that these sorts of predators cannot be rehabilitated, and they receive sentences that allow them to be back out in society to offend again.

Senator Cowan: I am not arguing that. I accept the punishment part, but I am looking at the deterrence aspect. I am asking you whether you have any evidence that you could point us to that would indicate that mandatory minimum sentences have a deterrent effect. I am not suggesting that deterrence ought to be higher than punishment; I am simply asking that question.

Mr. Muise: I work from the point of view that it prevents crime because they are incapacitated. The literature in this country is not supportive of that. However, it is not about punishment because, as you know, punishment is not a sentencing principle in this country. For those offenders, I suggest that the overriding principle is to separate offenders from society where necessary and, of course, from where I sit, to enhance public safety.

Senator Cowan: You are separating from society those offenders who have been convicted and are incarcerated?

Mr. Muise: Yes.

Senator Cowan: Is there any evidence that mandatory minimums would deter that offender from committing the offence in the first place? Does it prevent the crime or does it simply separate them from society so they cannot repeat the crime?

Mr. Muise: Certainly, it does that.

Senator Cowan: The latter?

Mr. Muise: Yes. I would suggest that some offenders are deterred and some are not. I would be trying to make a case that does not exist, because some offenders are not deterred. Some

Mme Illingworth : Il s'agit également de l'exemplarité de la peine, un principe important de détermination de la peine dans le Code criminel.

Le sénateur Cowan : Je comprends, mais est-ce que cette peine a un effet dissuasif?

Mme Illingworth : Je ne crois pas qu'on doive accorder une plus grande importance à la dissuasion qu'à ces autres principes.

Le sénateur Cowan : Je ne dis pas que c'est le cas, mais c'est un des facteurs qui doivent être pris en considération lors de la détermination de la peine conformément au Code criminel, n'est-ce pas?

Mme Illingworth : Oui, mais il y a d'autres facteurs aussi.

Le sénateur Cowan : Absolument. Le régime de détermination de la peine est conçu pour équilibrer les différents facteurs, et c'est pour cette raison que nous avons des juges.

Mme Illingworth : C'est exact, mais certaines infractions sont d'une telle gravité et d'une telle violence qu'elles méritent une peine minimale. Il y a des juges dans ce pays qui condamnent souvent à moins de deux ans de prison des délinquants qui agressent sexuellement de nombreuses victimes de manière horrible et pendant une longue période. Les recherches ont démontré que ce genre de prédateurs ne peuvent pas être réadaptés, et les peines qu'on leur inflige leur permettent de sortir de prison et de récidiver.

Le sénateur Cowan : Je ne conteste pas ce fait. J'accepte l'idée de châtement, mais c'est l'aspect dissuasif qui m'intéresse ici. Je vous demande si vous pouvez nous indiquer des études qui prouvent que les peines minimales obligatoires ont un effet dissuasif. Je ne veux pas insinuer que la dissuasion devrait être plus importante que le châtement; je ne fais que poser la question.

M. Muise : Je pars du point de vue que les peines minimales préviennent les crimes parce que ceux qui les commettent ne sont pas en mesure d'agir. Les publications canadiennes n'abondent pas en ce sens. Toutefois, ce n'est pas une question de châtement parce que, comme vous le savez, le châtement n'est pas un principe de détermination de la peine dans ce pays. Pour ces délinquants, j'estime que le principe qui a préséance est de séparer les délinquants de la société lorsque c'est nécessaire et, bien entendu, selon mon point de vue, d'améliorer la sécurité publique.

Le sénateur Cowan : Vous séparez de la société les délinquants qui ont été condamnés et qui sont incarcérés?

M. Muise : Oui.

Le sénateur Cowan : Existe-t-il des preuves indiquant que les peines minimales obligatoires pourraient dissuader un délinquant de commettre une infraction? Est-ce que ces peines servent à prévenir les crimes ou simplement à séparer les délinquants de la société de façon à ce qu'ils ne puissent pas répéter ces actes?

M. Muise : Certainement, elles servent à ça.

Le sénateur Cowan : À séparer les délinquants de la société?

M. Muise : Oui. Je dirais que ces peines ont un effet dissuasif sur certains délinquants, mais pas sur d'autres. Ce serait faux d'affirmer le contraire, car certains délinquants ne ressentent pas

guys are so bad that the only place they need to be, if you accept that society needs to separate offenders from society where necessary, is in prison, because they will not be deterred. They do not care. If we lock them up, we are safe from those particular people.

Senator Cowan: Are we agreed that that is a narrow band of society?

Mr. Muise: That are incarcerated, yes.

Senator Milne: Mr. Muise, I was somewhat comforted when you said that the legislation proposed is written exactly as you have recommended and that anyone who has had children knows the maturity level of a 14- or 15-year-old and their inability to deal with the enormous power imbalance that exists between them and adults.

You agree then that 14- and 15-year-olds are children?

Mr. Muise: Yes.

Senator Milne: However, 14- and 15-year-olds, and in fact children as young as 12, are considered competent to decide whether an act is criminal under our present law.

Mr. Muise: That is correct.

Senator Milne: I have a great deal of difficulty balancing these two things; deciding whether having sex with your 21-year-old boyfriend is dangerous, and being able to decide, at age 12, whether an act is criminal.

Mr. Muise: The age-of-protection legislation does not say to a person 14 or 15 years old that they cannot have sex with a 35-year-old. The legislation points at the 35-year-old. The 14- or 15-year-old is not committing a crime by having sex with a 35-year-old. It is the 35-year-old who is committing the offence.

Senator Milne: That is predatory sex. That is already dealt with in the Criminal Code. This bill, it seems to me, deals with consensual sex.

Mr. Muise: That is correct. If a 35-year-old is having sex with a 14- or 15-year-old that is not otherwise predatory in terms of the undue exploitation section of the Criminal Code — for which there are a number of circumstances when that could unfold — that is what this particular section applies to.

Senator Milne: The net catches the 21-year-old too.

Mr. Muise: I know that is the age that has been put out there. Frankly, I look at this as someone who spent 30 years in law enforcement. I do not think that, in the main, we will find those cases. I will say that a 21-year-old is vastly more mature and in a position of power and control over a person aged 14 or 15.

ces effets. Certaines personnes sont si mauvaises que le seul endroit où elles doivent être, si on accepte qu'il faut séparer les délinquants de la société lorsque la situation l'exige, c'est en prison parce que les moyens de dissuasion n'ont pas de prise sur elles. Elles s'en fichent. En les enfermant, on se protège de ces personnes en particulier.

Le sénateur Cowan : Sommes-nous d'accord pour dire qu'il s'agit d'un petit groupe d'individus au sein de la société?

M. Muise : Qui sont incarcérés? Oui.

Le sénateur Milne : Monsieur Muise, ça m'a plutôt soulagé d'apprendre que le projet de loi est rédigé exactement comme vous l'avez recommandé et de vous entendre dire que tous ceux qui ont des enfants savent quel est le degré de maturité d'un jeune de 14 ou 15 ans et qu'ils sont incapables de composer avec l'énorme déséquilibre du pouvoir qui existe entre les adultes et eux.

Vous convenez donc que les jeunes de 14 et 15 ans sont des enfants?

M. Muise : Oui.

Le sénateur Milne : Cependant, on considère aux termes de la loi actuelle que les jeunes de 14 et 15 ans, et même les enfants âgés de 12 ans seulement, sont aptes à décider si un acte est criminel.

M. Muise : C'est exact.

Le sénateur Milne : J'ai beaucoup de difficulté à concilier ces deux choses, soit de décider s'il est dangereux d'avoir des rapports sexuels avec son copain de 21 ans et d'être apte à décider, à l'âge de 12 ans, si un acte est criminel.

M. Muise : Dans le projet de loi visant l'âge de protection, on ne dit pas aux jeunes de 14 ou 15 ans qu'ils ne peuvent pas avoir de rapports sexuels avec une personne de 35 ans. Le projet de loi vise la personne de 35 ans. Ce n'est pas le jeune de 14 ou 15 ans qui commet le crime en ayant des rapports sexuels avec une personne de 35 ans. C'est la personne de 35 ans qui est coupable.

Le sénateur Milne : Il s'agit d'une activité sexuelle prédatrice, ce dont le Code criminel traite déjà. Il me semble que ce projet de loi parle de rapports sexuels entre personnes consentantes.

M. Muise : C'est exact. Si une personne de 35 ans a des rapports sexuels avec une personne de 14 ou 15 ans qui ne sont par ailleurs pas de nature prédatrice selon les dispositions relatives à l'exploitation induite dans le Code criminel — qui prévoit bien des circonstances dans lesquelles ce genre de situation est possible —, c'est là que cet article s'applique.

Le sénateur Milne : Le filet attrape aussi les personnes âgées de 21 ans.

M. Muise : Je sais que c'est l'âge qui a été mentionné. Bien honnêtement, je vois la situation comme quelqu'un qui a passé 30 ans à travailler comme policier. Pour l'essentiel, je ne crois pas que nous aurons affaire à beaucoup de ce genre de cas. Mais je dis qu'une personne de 21 ans est beaucoup plus mature qu'un jeune de 14 ou 15 ans et qu'elle est en position de pouvoir et d'autorité vis-à-vis de lui.

Like many of you in the room who have grown children — I have four children who went through their teenage years a few years ago. More than one of them are pretty intellectual, but I have to say when they were 14 and 15 they were emotionally on a different planet than where they are now, at 19 to 23. Children aged 14 and 15 are emotionally on a different planet than someone who is 21 years of age.

I think most Canadians recognize that. That is why they support the legislation, even if, potentially, on the rarest of occasions, a 21-year-old might be prosecuted.

Senator Milne: I have lived through that as well with my own children, and I agree with you. However, I now have a 12-year-old granddaughter in a school where there are students aged 17 and 18 in the same school. They are schoolmates.

Mr. Muise: As you know, 12- and 13-year-olds are protected by the current legislation, and there is a two-year close-in-age exemption.

Senator Milne: Also in this school are 15- and 16-year-olds who are there with 21-year-olds. It is a real problem to me.

Ms. Illingworth: Obviously, in most of the high schools this is the sort of situation you will find. However, what this bill rightly focuses on is exploitive behaviour. In these sorts of cases, the police will not be arresting 21-year-olds.

Senator Milne: This bill deals with consensual sex, not with exploitive behaviour. That is already dealt with in the Criminal Code.

Ms. Illingworth: No. This is to capture the 14- and 15-year-olds who are not currently captured.

Senator Milne: It is still consensual sex.

Mr. Muise: Consensual and exploitive sex, I would suggest.

Senator Milne: Exploitive is already captured.

Mr. Muise: I agree; under certain circumstances. The undue exploitation section does not apply to all circumstances. The bottom line is this: Without this legislation passed, there will be persons aged 14 and 15 who will still be at risk of exploitive — when I say “exploitive,” I say it in a general way. There will still be the opportunity for predators, if this legislation does not pass, to exploit persons aged 14 and 15. The legislation, as it is currently written, does not apply to every fact situation.

Senator Milne: Mr. Muise, when you appeared before the House committee on Bill C-35, you said that, according to Government of Canada statistics, of almost 1,000 crimes involving firearms or restricted weapons committed in Toronto in 2006, nearly 40 per cent were committed by someone who was

Bon nombre d'entre vous avez de grands enfants — j'ai moi-même quatre enfants qui étaient adolescents il y a quelques années. Ils sont tous assez réfléchis aujourd'hui, mais lorsqu'ils avaient 14 ou 15 ans, ils n'étaient pas sur la même planète — émotionnellement parlant — que celle où ils se trouvent aujourd'hui, âgés de 19 à 23 ans. Les enfants de 14 et 15 ans sont à des milles d'une personne de 21 ans sur le plan des émotions.

Je crois que la majorité des Canadiens reconnaissent ce fait. C'est pour cette raison qu'ils appuient le projet de loi, même s'il est possible, dans de très rares occasions, qu'une personne de 21 ans soit poursuivie en justice.

Le sénateur Milne : J'ai vécu la même chose avec mes propres enfants et je suis de votre avis. Toutefois, ma petite-fille de 12 ans fréquente maintenant une école où elle côtoie des élèves de 17 et 18 ans. Ils sont des camarades de classe.

M. Muise : Comme vous le savez, la loi actuelle protège les enfants de 12 et 13 ans, et elle prévoit une exemption de proximité d'âge de deux ans.

Le sénateur Milne : Dans cette école, on voit aussi des jeunes de 15 et 16 ans fréquenter des adultes de 21 ans. C'est un réel problème, à mon avis.

Mme Illingworth : De toute évidence, c'est une réalité dans la plupart des écoles secondaires. Cependant, ce projet de loi vise, à juste titre, les relations d'exploitation. Dans ces cas, la police n'arrête pas les personnes de 21 ans.

Le sénateur Milne : Ce projet de loi porte sur les rapports sexuels entre personnes consentantes, et non sur les relations d'exploitation. Le Code criminel prévoit déjà des mesures à ce sujet.

Mme Illingworth : Non. Il s'agit de prévoir des mesures qui ne sont pas actuellement en vigueur à l'endroit des jeunes de 14 et 15 ans.

Le sénateur Milne : Il est tout de même question de relations sexuelles consensuelles.

M. Muise : Je dirais plutôt de relations d'exploitation et de relations consensuelles.

Le sénateur Milne : Des mesures sont déjà en place concernant l'exploitation.

M. Muise : J'en conviens, dans certaines circonstances. L'article sur l'exploitation abusive ne s'applique pas à toutes les situations. Ce qu'il faut retenir, c'est que sans l'adoption de cette loi, il y aura des jeunes de 14 et 15 ans susceptibles d'être exploités dans tous les sens du terme. Sans cette loi, des prédateurs auront encore la possibilité d'exploiter des jeunes de 14 et 15 ans. La loi, telle qu'elle est formulée à l'heure actuelle, ne s'applique pas à toutes les situations.

Le sénateur Milne : Monsieur Muise, lorsque vous avez comparu devant le comité de la Chambre pour parler du projet de loi C-35, vous avez déclaré que selon les statistiques du gouvernement du Canada, environ 40 p. 100 de près de 1 000 crimes commis à Toronto en 2006 au moyen d'une

on bail or parole. Then, according to the Toronto police, 70 per cent of people charged in homicide in 2006 were under a court order at the time of the offence.

Have you been able to find the source of those statistics? The House committee was unable to find out any more information about them. These are important statistics that the Prime Minister has quoted. The minister, when he appeared before us two or three weeks ago, said that he would get us information relating to where those statistics came from and a little more background information on them. We have not been able to get any more information.

Mr. Muise: I did not bring my Bill C-35 brief with me, because I focused on Bill C-27 and Bill C-10. Regrettably, no one has contacted me from either the House committee or the Senate committee.

The Chair: The short question is: Can you give us the source for the data?

Mr. Muise: I will have to look at my brief. If I can, I will. I will have to see what I said in that brief. I did not review it for this appearance.

Senator Milne: Do you think it is fair for this committee to support these changes outlined in clause 37 of this bill — the old Bill C-35 — without having access to these studies that have been used publicly by the government but have not given to us?

Mr. Muise: I am at a bit of a loss. I think it is up to all of you to decide. That is a question I do not feel comfortable answering. I will look at my brief and see what information I can provide.

Senator Oliver: First, I want to congratulate both of you for the excellence of your presentations. Mr. Muise, you have had 30 years of experience in law enforcement, and you both work with victims of crime on a daily basis. You are excellent witnesses for what we are doing here today in Bill C-2. I thank you for your presentations.

I will not repeat all of the things you said in your reports; however, Mr. Muise, you said that when incarceration goes up, homicides go down. You base that on your 30 years of work in the law enforcement. You both have eloquently given several reasons why you support Bill C-2. I will not go into those reasons.

I, like Senator Cowan, am interested in the case you referred to of Paul Douglas Callow. He was known as the balcony rapist. He was a peeper. He was a rapist. He had five counts of sexual assault with a weapon for which he got 20 years. He is being released in February, and this is February, so right now.

arme à feu ou d'une arme à autorisation restreinte ont été perpétrés par des personnes libérées sous caution ou en libération conditionnelle. De plus, selon la police de Toronto, 70 p. 100 des personnes accusées d'homicide en 2006 faisaient l'objet d'une ordonnance du tribunal au moment où elles ont commis leur crime.

Avez-vous pu trouver la source de ces statistiques? Le comité de la Chambre n'a pas réussi à trouver d'autres renseignements à ce sujet. Ce sont des statistiques importantes que le premier ministre a citées. Lorsque le ministre a comparu devant nous il y a deux ou trois semaines, il a dit qu'il nous renseignerait sur la source de ces statistiques et nous fournirait un peu plus d'information à ce sujet. Nous n'avons pas pu obtenir d'autres renseignements.

M. Muise : Je n'ai pas apporté mon mémoire sur le projet de loi C-35 parce que j'ai davantage porté mon attention sur les projets de loi C-27 et C-10. Malheureusement, aucun membre du comité de la Chambre ni du comité du Sénat n'a communiqué avec moi.

Le président : Ma question est la suivante : pouvez-vous nous donner la source de ces données?

M. Muise : Je devrai consulter mon mémoire. Si je peux le faire, je le ferai. Je dois vérifier ce que j'ai mentionné dans ce mémoire. Je ne m'y suis pas replongé en vue de cette séance.

Le sénateur Milne : Croyez-vous que le comité aurait raison d'appuyer les modifications proposées à l'article 37 de ce projet de loi, c'est-à-dire l'ancien projet de loi C-35, sans avoir accès aux études dont le gouvernement s'est servi publiquement, mais qui ne nous ont pas été fournies?

M. Muise : Je ne sais pas très bien. Je crois que la décision vous revient à tous. Je ne suis pas à l'aise à l'idée de répondre à cette question. Je consulterai mon dossier pour vérifier quels renseignements je pourrais vous fournir.

Le sénateur Oliver : D'abord, je tiens à vous féliciter tous les deux pour l'excellence de vos témoignages. Monsieur Muise, vous avez 30 ans d'expérience dans le domaine de l'application de la loi, et vous travaillez tous deux chaque jour auprès des victimes de crimes. Vous êtes d'excellents témoins pour les travaux que nous réalisons aujourd'hui concernant le projet de loi C-2. Je vous remercie de vos témoignages.

Je ne vais pas répéter tout le contenu de vos rapports; cependant, monsieur Muise, vous avez dit que lorsque le nombre d'incarcérations augmente, le nombre d'homicides diminue. Cette affirmation est fondée sur vos 30 années d'expérience dans le domaine de l'application de la loi. Vous avez tous deux présenté avec éloquence plusieurs raisons pour lesquelles vous appuyez le projet de loi C-2. Je ne m'attarderai pas sur ces raisons.

Comme le sénateur Cowan, je m'intéresse au cas de Paul Douglas Callow, dont vous avez fait mention. Il était connu comme le violeur qui passait par les balcons. C'était un voyeur. C'était un violeur. Il a fait l'objet de cinq chefs d'accusation d'agression sexuelle armée, pour lesquels il a été condamné à 20 ans d'emprisonnement. Il doit être libéré en février, c'est-à-dire dès maintenant.

My question is this: How will Bill C-2 help that situation? The fact that he is getting out now, have our sentences — the sentences that he received — been proportionate? If they have been proportionate, would we be facing the potential problem we are facing now?

A number of people seem to think that we are sentencing dangerous offenders for what they might do in the future, but we are not good at guessing what they might do. Do you see that as being a problem? That is my question.

Mr. Muise: Mr. Callow got out February 2007. This bill will help because we do not need retroactivity. This bill will help because if the police renew his section 810.2 order, they will be able to renew it for two years and they will potentially be able to get other mechanisms to control him. That is a good thing.

Do I believe that the dangerous offender legislation is proportionate? Currently, yes. I believe these amendments are proportionate, too. At the end of the day, it is identifying people — with serious criminal records — who otherwise might not be identified as dangerous offenders in certain instances. It certainly raises the bar in terms of considering them as dangerous offenders. Those are the very offenders who carry on and commit crimes, so it will be helpful.

Ms. Illingworth: I wanted to point you to a section of my brief where I talk about post-sentence detention. You are right in pointing out that even though these are some positive changes that may be coming through, the bill still does not address the problem of an offender who was not declared a dangerous offender and is regarded as likely to commit a violent offence upon release.

Our organization has been involved with advocating for post-sentence detention for a long time. There is a lot of research evidence that shows that towards the end of the sentence the authorities are better able to predict if someone will recidivate.

There have been inquests that have suggested sexual predator laws. In 1993, the Mulroney government appointed a task force to review the problem and they came out with a recommendation that post-sentence detention makes sense because we are better able to predict someone's level of risk at the end of the sentence than we are 10 years prior to that.

In this debate, we cannot focus only on the rights of the few proven high-risk offenders, but we also need to consider protecting the rights of the innocent.

Senator Tardif: I want to go back to the question of the age of consent. Have there been any studies or cases showing that had there been a lower age of consent a child sexual predator would have gone to jail?

Ma question est la suivante : en quoi le projet de loi C-2 peut-il contribuer à améliorer la situation? Comme il vient de recouvrer sa liberté, nos sentences — celles qu'il a reçues — sont-elles proportionnelles? Si elles l'étaient, serions-nous aux prises avec le problème auquel nous faisons face aujourd'hui?

Bon nombre de gens semblent croire que les peines que nous imposons aux délinquants dangereux visent à les empêcher de recommencer, mais nous avons de la difficulté à prévoir ce qu'ils pourraient faire. Voyez-vous cela comme un problème? C'est la question que je vous pose.

M. Muise : M. Callow a été libéré en février 2007. Ce projet de loi sera utile parce que nous n'avons pas besoin de la rétroactivité. Ce projet de loi sera utile parce que la police pourra renouveler l'ordonnance en vertu de l'article 810.2 pendant deux ans et peut-être même faire appel à d'autres mécanismes pour le contrôler. Ce serait une bonne chose.

Les dispositions applicables aux délinquants dangereux sont-elles proportionnelles? À l'heure actuelle, je crois qu'elles le sont. Je pense que ces modifications sont elles aussi proportionnelles. En fin de compte, il s'agit de désigner les personnes ayant commis des crimes graves comme des délinquants dangereux, alors que dans certains cas, cela ne serait pas possible autrement. Cela permettrait certainement d'être plus sévère lorsqu'il s'agit de déterminer si des individus sont des délinquants dangereux. Ce sont ces mêmes délinquants qui commettent d'autres crimes alors ce sera utile.

Mme Illingworth : Je voudrais attirer votre attention sur la partie de mon mémoire portant sur la détention postpénale. Vous avez raison de mentionner que malgré les changements positifs qu'il pourrait apporter, le projet de loi ne permet pas de remédier aux situations où un délinquant qui n'a pas été déclaré délinquant dangereux est considéré comme étant susceptible de commettre un crime violent après sa libération.

Notre organisation prône la détention postpénale depuis longtemps. De nombreux résultats de recherche démontrent qu'au terme de la peine d'un individu, les autorités sont en mesure d'évaluer les risques de récidive.

On a procédé à certaines enquêtes, qui ont donné lieu à la proposition de lois visant les prédateurs sexuels. En 1993, le gouvernement Mulroney a confié l'analyse de ce problème à un groupe de travail, qui a finalement conclu que la détention postpénale est souhaitable puisqu'il est plus facile d'évaluer le niveau de risque d'une personne au terme de sa peine que dix ans avant la fin de cette peine.

Dans ce débat, on ne peut se pencher uniquement sur les droits des quelques délinquants qui ont été reconnus comme présentant un grand risque, il faut également veiller à protéger les droits des innocents.

Le sénateur Tardif : J'aimerais revenir sur la question de l'âge du consentement. Y a-t-il des études ou des précédents montrant qu'un âge moins élevé requis pour le consentement aurait permis d'envoyer un prédateur sexuel d'enfants en prison?

Mr. Muise: I am not aware of any studies. It is not a question for which a study would be done in this country typically. I rely on the fact that there is a gap for certain potential crime victims who are 14 and 15 and the anecdotal evidence that exists. It comes down to the fact that if we add this we will potentially protect some 14- and 15-year-olds.

Senator Tardif: Are you saying this is anecdotal evidence and there are no cases or studies that would show that?

Mr. Muise: I am not aware of any studies, no.

Senator Tardif: How do you feel about the fact that a 15-year old who has a 21-year-old boyfriend could be engaged in kissing or sexual touching and that young man could be considered a criminal?

Mr. Muise: The possibility does exist; you are right. At the margins, does it give you pause? Sure, it gives me pause. Equally, I go back to what I said about persons aged 14 and 15 and the difference and the power imbalance between persons of that age and a 21-year-old. There is no doubt of an enormous power imbalance. Therefore, it is simple. I believe the line in the sand needs to be drawn so that this country, like so many other Western, First World democracies recognize on all the fronts that persons aged 14 and 15 are indeed children and that they need to be protected.

Senator Stratton: Going back to the anecdotal evidence: There was an incident last week where a young girl was brought into an urgent care section of a hospital in Winnipeg by the police, in handcuffs. She was inebriated. She had been drinking and she was underage. I witnessed this. The police were talking to her. They had arrested her for underage drinking but also for assault of a police officer. What particularly bothered the arresting officer was the fact that she spit at the officer, which you just simply do not do today.

She had been hanging around with this bad guy, and they were saying to her: "Why do you hang around with this bad guy? Stay away from him." It was my sense that had this legislation been in place the police could actually say to the guy, "Stay away from that girl or we will come after you."

It is my own personal anecdotal evidence that this bill could be used effectively to prevent such a thing from occurring, a sexual assault, or more important, what happens in Winnipeg, and I am sure in other centres, where young kids who are from dysfunctional families go out on the streets with their friends, get enticed by an older individual into using drugs, get hooked and then get put out as prostitutes to earn their keep and earn money for those bad guys.

May I have your reaction to that? I believe those two incidents support raising the age of consent.

Mr. Muise: I agree. One of the cases you make, and it is something I should have said in response to some of the questions here, is that there are potential other remedies; for example, a talk

M. Muise : Je ne suis au courant d'aucune étude de cette nature. Ce n'est pas une question sur laquelle une étude serait normalement réalisée dans ce pays. Je m'appuie sur le fait qu'il y a des lacunes dans le cas de certaines victimes potentielles de 14 et 15 ans, et sur des cas anecdotiques. En définitive, l'adoption du projet de loi permettrait de protéger des jeunes de 14 et 15 ans.

Le sénateur Tardif : Voulez-vous dire qu'il s'agit de cas isolés et qu'il n'existe aucune étude ni aucun précédent pouvant le démontrer?

M. Muise : Je ne connais aucune étude de ce genre, en effet.

Le sénateur Tardif : Que pensez-vous du fait qu'un homme de 21 ans qui embrasse sa petite amie de 15 ans et s'adonne à des attouchements sexuels à son endroit peut être considéré comme un criminel?

M. Muise : C'est une possibilité, vous avez raison. À la limite, cela donne-t-il à réfléchir? Bien sûr, cela porte à réflexion. Par ailleurs, j'en reviens à mes propos sur les jeunes de 14 et 15 ans et sur la différence et le déséquilibre des pouvoirs entre les adolescents de cet âge et les personnes de 21 ans. Il ne fait aucun doute que le déséquilibre des forces est énorme. C'est donc simple. Je crois que le pays doit imposer des limites afin de reconnaître, comme le font plusieurs autres démocraties occidentales sur tous les plans, que les personnes de 14 et 15 ans sont bel et bien des enfants et qu'elles ont besoin d'être protégées.

Le sénateur Stratton : Permettez-moi de revenir aux cas anecdotiques. La semaine dernière, la police a passé les menottes à une jeune fille avant de la conduire au service des soins d'urgence d'un hôpital à Winnipeg. Elle était en état d'ébriété. Elle était d'âge mineur et elle avait consommé de l'alcool. J'ai été témoin de cet incident. Les policiers lui parlaient. Ils l'avaient arrêtée parce qu'elle consommait de l'alcool alors qu'elle était mineure, mais aussi pour avoir agressé un agent de police. Ce qui a particulièrement dérangé l'agent qui a procédé à son arrestation était qu'elle avait craché dans sa direction, geste qui ne se fait tout simplement pas de nos jours.

Elle fréquentait un délinquant, et les policiers lui ont dit : « Pourquoi flânes-tu avec ce mauvais garçon? Tiens-toi loin de lui ». À mon avis, si cette loi avait été en place, les policiers auraient pu dire au jeune homme : « Tiens-toi loin de cette fille ou on va venir te chercher ».

La preuve anecdotique est que ce projet de loi pourrait être efficace pour prévenir des incidents de ce genre, des agressions sexuelles, et surtout pour remédier au problème qui touche Winnipeg et certainement d'autres villes, où des jeunes filles provenant de familles dysfonctionnelles flânent dans les rues avec leurs amis, se laissent convaincre de consommer de la drogue par des hommes plus âgés, développent une dépendance et sont réduites à se prostituer pour subvenir à leurs besoins et pour enrichir ces délinquants.

Qu'en pensez-vous? J'estime qu'à la lumière de ces deux incidents, la hausse de l'âge du consentement est justifiée.

M. Muise : Je suis d'accord. Dans l'un des cas que vous avez mentionnés, et c'est ce que j'aurais dû répondre à certaines des questions posées, il y a d'autres solutions possibles; par exemple,

to someone who is at the border of the close in age or, if that does not work, a section 810 order, ordering the alleged offender not to communicate, for instance, with that child. If the individual breaches the section 810 order, then of course they would be subject to arrest.

My point is that it is not always going to result in a criminal charge. We need that legislation there. We need it passed. However, there are other options, like in any case that comes before the court. Would it help in that fact situation? You are absolutely right. Depending upon how egregious the violation is of the child, is there potential for other remedies other than actually laying the charge? Yes. That is what the police do every day of the week.

The Chair: Thank you both very much. This has been an extremely interesting session. We are grateful to you both, Mr. Muise and Ms. Illingworth.

I have the good fortune to introduce Mr. Anthony Doob, professor of criminology at the University of Toronto, appearing as an individual.

Mr. Doob, I know you are familiar with parliamentary committees, so please make your statement, following which we ask questions.

Anthony Doob, Professor, University of Toronto, as an individual: Thank you very much. I am a criminologist and for the last 35 years have carried out research on a number of different aspects of the justice system, most notably in this context on sentencing, imprisonment policies and on public attitudes concerning the criminal justice system. More recently, I have been examining the pre-trial detention process here in Ontario.

I would like to start, however, by explaining how I approached my analysis of the various aspects of Bill C-2.

I would like to be able to support policies that would be effective in reducing crime, in particular violent crime in our communities. I do not expect that this is a very controversial position. The rate of violent crime is at the moment relatively stable, which provides an ideal time for developing rational and effective approaches to violent crime.

Second, people should be punished, in my view, in the criminal justice system for what they have been proved to have done. Bill C-2 demonstrates that this is a contentious issue.

The final general principle that guides my thinking on some parts of the bill is that when people are sentenced, that sentence should be proportionate to the seriousness of the offence and the offender's responsibility for that offence.

discuter avec quelqu'un qui est à la limite de l'âge de proximité ou, si ça ne fonctionne pas, émettre une ordonnance en vertu de l'article 810, interdisant le présumé délinquant de communiquer avec l'enfant. Si cette personne contrevient à l'ordonnance en vertu de l'article 810, elle pourrait bien sûr faire l'objet d'un mandat d'arrestation.

Ce que je veux faire valoir, c'est que ces incidents n'aboutissent pas toujours en accusations au criminel. Nous avons besoin de cette loi. Il faut l'adopter. Il y a cependant d'autres options possibles, comme dans toutes les affaires dont les tribunaux sont saisis. La loi serait-elle utile dans ces circonstances? Vous avez parfaitement raison. Selon la gravité des gestes commis à l'endroit de l'enfant, y a-t-il d'autres solutions que de porter des accusations? Oui, c'est ce que fait la police tous les jours.

Le président : Merci beaucoup à vous deux. Cette séance est passionnante. Nous vous en sommes reconnaissants, monsieur Muise et madame Illingworth.

J'ai l'honneur d'accueillir M. Anthony Doob, professeur de criminologie à l'Université de Toronto, qui témoigne à titre personnel.

Monsieur Doob, je sais que vous connaissez bien les comités parlementaires, alors veuillez présenter votre exposé. Nous vous poserons des questions par la suite.

Anthony Doob, professeur, Université de Toronto, à titre personnel : Merci beaucoup. Je suis criminologue. Au cours des 35 dernières années, j'ai fait des recherches sur divers aspects du système judiciaire, et plus particulièrement, en les circonstances, sur la détermination de la peine, les politiques en matière d'emprisonnement, et l'attitude du public à l'égard du système de justice pénale. Je me suis aussi intéressé plus récemment au processus de détention avant le procès en Ontario.

Pour commencer, j'aimerais d'abord exposer la base sur laquelle j'ai fondé mon analyse des différents aspects du projet de loi C-2.

Je souhaite donner mon appui à toute politique qui saura réduire efficacement la criminalité, et particulièrement les crimes violents, dans la collectivité. Je ne crois pas que ce soit là une position très controversée. Actuellement, le taux de crime violent est relativement stable, ce qui constitue, à mon avis, un moment idéal pour élaborer des méthodes rationnelles et efficaces de lutte contre les crimes violents.

En deuxième lieu, j'estime que le système de justice pénale devrait punir les gens pour les gestes qu'ils ont commis et dont on a fait la preuve. Le projet de loi C-2 démontre qu'il s'agit d'une question litigieuse.

Le dernier principe général qui guide ma réflexion quant à certains éléments du projet de loi est que les peines devraient être proportionnelles à la gravité de l'infraction et à la part de responsabilité du délinquant.

Most of the research that I have seen on public attitudes concerning sentencing would suggest that my views on this issue are widely held. Again, Bill C-2 demonstrates that proportionality in sentencing is not broadly accepted as a critical aspect of our sentencing system as outlined in the Criminal Code.

It is in the context of these three concerns — effectively addressing violence in our society, punishing people for what they have done and handing down punishments that are proportionate to the seriousness of the crime — that I examined Bill C-2. It largely fails to address crime effectively, fails to ensure that punishment is reserved to reflect the behaviour that has been proven in court and fails to ensure that sentences are proportionate to the harm that is done.

The title of Bill C-2, the “Tackling Violent Crime Act,” makes a statement and a promise. The Minister of Justice on October 18, 2007, referred to the desire to “tackle crime and make our communities safer” as the primary justification for the bill.

Similarly, the preamble to the bill talks about “enacting comprehensive laws to combat violent crime and to protect Canadians.” Although the preamble suggests that laws should ensure that violent offenders are kept in prison, it is notable that there is not a reference to fair and proportionate punishment that focuses on the harm that offenders have done.

Let me give some examples of the provisions of this legislation that have little to do with protecting us from violent crime. The mandatory minimum penalties for firearms offences have been discussed extensively. The evidence of their ineffectiveness is clear. Numerous studies have been carried out in various countries demonstrating that mandatory minimum penalties of this kind do not deter crime.

You may have heard evidence that contradicts this conclusion. I urge you to examine this evidence carefully. The single study that is most often mentioned by government representatives and others as evidence supporting the effectiveness of this aspect of the bill has been thoroughly discredited. Perhaps the most patently absurd mandatory minimum sentence provisions relate to the raising of the mandatory minimum penalty for the third impaired driving offence from 90 days to 120 days.

Aside from the added minor incoherence that this provision injects into the overall sentencing structure in the Criminal Code, this provision will not do anything to reduce the likelihood of impaired driving. Few people know what the sentencing provisions are for impaired driving, and it is inconceivable that there is a group of people who would drink and drive assuming they would be apprehended and sentenced to a minimum 90-day sentence but not drink and drive if they knew they faced a 120-day sentence for their third impaired driving offence.

La plupart des études que j’ai vues sur l’attitude du public quant aux peines donnent à croire que l’opinion que j’ai à cet égard est largement répandue. Encore là, le projet de loi C-2 montre que le principe de proportionnalité des peines n’est pas généralement reconnu comme un aspect crucial de notre système de détermination de la peine tel qu’il est énoncé dans le Code criminel.

C’est donc sur la base de ces deux préoccupations — lutter efficacement contre la violence dans notre société et rendre des sentences proportionnelles à la gravité du crime — que j’ai examiné le projet de loi C-2. Or, celui-ci ne réussit pas du tout à lutter efficacement contre le crime ni à faire en sorte que les peines tiennent compte des gestes prouvés devant les tribunaux, pas plus qu’il n’assure l’imposition de peines proportionnelles au tort causé.

Le titre du projet de loi C-2, la Loi sur la lutte contre les crimes violents, constitue à la fois une déclaration et une promesse. Le 18 octobre 2007, le ministre de la Justice a invoqué le désir de « lutter contre la criminalité et de rendre nos collectivités plus sûres » comme justification première du projet de loi.

De la même façon, le préambule du projet de loi parle « d’édicter des lois exhaustives pour lutter contre les crimes violents et protéger les Canadiens ». Même si le préambule indique que ces lois devraient faire en sorte que les délinquants violents soient détenus en prison, il est à remarquer qu’absolument aucune référence n’est faite à des sanctions justes et proportionnelles fondées sur le tort causé par les délinquants.

Je vais donner quelques exemples de dispositions qui échouent à protéger le public des crimes violents. Les peines minimales obligatoires pour infractions avec armes à feu ont déjà fait l’objet de longues discussions, et leur inefficacité a été clairement démontrée. De nombreuses études menées dans différents pays ont prouvé que les peines minimales de ce genre n’avaient pas d’effet dissuasif.

Vous pourriez avoir entendu des témoignages qui contredisent cette conclusion. Je vous exhorte à examiner cette preuve attentivement. La seule étude mentionnée à maintes reprises par les représentants du gouvernement et d’autres personnes pour assurer l’efficacité du présent projet de loi a été totalement discréditée. L’une des dispositions relatives à la peine minimale obligatoire qui m’apparaît la plus absurde est celle sur l’augmentation de 90 à 120 jours de la peine minimale à la troisième infraction pour conduite avec facultés affaiblies.

Mise à part l’incohérence, au moins mineure, ajoutée au système de détermination de la peine dans le Code criminel, cette disposition ne réduira en rien les risques qu’une personne évite de conduire avec des facultés affaiblies. En effet, rares sont ceux qui connaissent les peines prévues pour la conduite avec facultés affaiblies, et on peut difficilement concevoir qu’une personne qui décide de prendre le volant après avoir consommé de l’alcool tout en sachant qu’elle risque une peine d’emprisonnement minimale de 90 jours si elle se fait prendre change d’idée parce que cette peine s’élèvera à 120 jours à la troisième infraction.

The suggestion that this will do anything about the serious problem of impaired driving is itself dangerous. It distracts those whose responsibility it is to address these problems from solutions that could have had an impact.

Similarly, the bill has provisions creating reverse onus provisions at bail hearings for certain firearms offences. These provisions imply that crown attorneys are either ineffective or unmotivated when faced with a case involving an offender charged with a serious offence involving firearms.

The proposal ignores the fact that, in the context of a stable or falling violent crime rate in recent years, the number of people detained in provincial institutions awaiting trial now rivals, and in some provinces like Ontario dramatically exceeds, the number of people serving sentences. There is no systematic evidence that I have been able to find to suggest that our bail courts in Canada need such a provision.

Of course, its intended purpose is simple: Make it more likely that people will be punished without having been convicted. However, if provisions such as these are merely ineffective, what is the concern?

I would remind you of my starting point. By advocating provisions such as those contained in this bill, anything that might be done to reduce crime in Canada is ignored. Bills such as this one imply that the solution to serious crime in Canada lies in these types of changes in the criminal law. In fact, there is almost nothing in this bill that will have any impact on violent crime.

Second, as I have suggested, at best the bill ignores the principle of proportionality in sentencing. More likely, it undermines proportionality in sentencing. Mandatory minimum sentences are one way in which this occurs. Failing to address the real problems of our bail laws creates circumstances that virtually require judges to hand down sentences that are not seen as proportionate to the severity of the offence.

The changes to the dangerous offender provisions in the Criminal Code then can be seen in this context as provisions that, by definition, move us away from sentencing offenders for the wrongs they have committed. Dangerous offender provisions in our code are designed to punish for what a court has decided they might do in the future.

Though such provisions may be important in small numbers, the question we are faced with in Bill C-2 is whether there is a need to increase the number of people who are being punished not for what they have done but for what someone thinks they might do in the future. Furthermore, these provisions suggest to

L'idée même que cette mesure puisse faire quoi que ce soit pour régler le problème de la conduite avec facultés affaiblies est dangereuse en soi, parce qu'elle écarte la possibilité que les personnes chargées de régler ce problème trouvent des solutions qui, elles, pourraient être efficaces.

Dans le même ordre d'idées, le projet de loi compte des dispositions qui ont pour effet d'inverser le fardeau de la preuve lors des enquêtes sur le cautionnement dans le cas de certaines infractions avec armes à feu. Ces dispositions laissent entendre que les avocats de la Couronne sont ou bien incompetents ou bien indifferents dans les affaires où un délinquant est accusé d'avoir commis une infraction grave avec une arme à feu.

Cette proposition ne tient pas compte du fait que ces dernières années, le taux de crimes violents étant stable ou en baisse, les établissements provinciaux comptent maintenant presque autant, et même parfois, comme en Ontario, beaucoup plus de détenus en attente de jugement que de détenus purgeant activement leur peine. Je n'ai pu trouver aucune donnée à même de confirmer que les tribunaux de cautionnement canadiens ont besoin d'une telle disposition.

Bien entendu, l'objectif visé est simple : faire en sorte que les gens soient punis sans qu'ils ne soient déclarés coupables. Néanmoins, si des dispositions de ce genre sont simplement inefficaces, quel est le problème?

Permettez-moi de vous rappeler le point de départ de mes réflexions. En prônant des dispositions comme celles prévues dans le projet de loi C-2, vous ne tenez pas compte de tout ce qui pourrait permettre de réduire la criminalité au Canada. Les projets de loi comme celui qui nous occupe donnent à croire que la solution aux crimes graves au Canada réside dans l'apport de modifications mineures au droit pénal. En fait, ce projet de loi n'aura pour ainsi dire aucune incidence sur les crimes violents.

Par ailleurs, comme je l'ai dit, le principe de proportionnalité des peines, dans le meilleur des cas, est ignoré. En fait, il est plus probable que ce principe soit carrément miné par le projet de loi. La position de peines minimales obligatoires en est une cause. En n'arrivant pas à régler les vrais problèmes liés aux lois sur le cautionnement, on crée un contexte qui oblige ni plus ni moins les juges à rendre des sentences sans égard à la gravité de l'infraction.

À la lumière de ce contexte, les modifications touchant les dispositions du Code criminel relatives à la déclaration de délinquants dangereux peuvent être vues comme des dispositions qui, par définition, nous éloignent d'une détermination des peines où les délinquants sont jugés en fonction du tort causé. Les dispositions du Code visant les délinquants dangereux visent à punir ces derniers pour les actes qu'ils pourraient commettre dans le futur, selon ce qui a été déterminé par les tribunaux.

Bien que ces dispositions puissent être importantes à petite échelle, le projet de loi C-2 nous oblige à nous demander s'il est nécessaire d'augmenter le nombre de personnes qui seront punies non pas en fonction des actes commis, mais en fonction des actes qu'elles pourraient commettre dans le futur. De plus, ces

Canadians that the criminal justice system is capable of doing something that it cannot do with any degree of accuracy — identify those who might in the future commit serious acts.

I will start with the problem of prediction — a central feature of the dangerous offender provisions at the moment. This legislation is designed to incapacitate people who are seen as dangers to our communities for periods of time that are longer than what they deserve given their offences. Most of those who have been designated as dangerous offenders would have been given very long sentences on the basis of proportionality. The changes you are considering might be seen as an attempt to take some of the worst penitentiary inmates and to try to ensure that they would be designated as dangerous offenders because they might offend in the future. Let us look at our ability to predict future offending. The best systematic data I was able to find comes from Correctional Service of Canada.

One study of penitentiary inmates divided those being released into five groups, according to their measured risk for committing violent offences that would bring them back into federal custody. Of the people they tracked for three years after release, about 23 per cent were placed in the worst group, those predicted on the basis of the best available evidence to be most likely to reoffend. However, of this high-likelihood-to-reoffend group, more than half did not end up back in federal custody within three years. Said differently, a prediction model, such as the dangerous offender provisions, would have made a wrong decision for most of the worst of the worst offenders.

You might be saying to yourselves, “So what? They have done something bad, and under the proposed set of amendments, they would have to do bad things three times before they would be presumably considered to be dangerous offenders.” The problem with the provisions is that they imply that this group of offenders is responsible for a substantial portion of violent crime. It would be reassuring to believe that a small number of people are responsible for a substantial part of violent crime and that all we had to do is identify them. That, however, turns out to be a myth.

Violent crime, unfortunately, is much more widely distributed than many people think. Let us look more carefully at some of the worst offenders in our penitentiaries, those refused parole because they are high risk and are subsequently released on statutory release at the two-thirds point or later in their sentence.

In 2005-06, there were 5,200 such people released on statutory release rather than on parole. Each year, about 150 of these offenders are returned to penitentiary for a violent offence.

dispositions font croire aux Canadiens que le système de justice pénale est capable d'établir avec exactitude qui sont les délinquants à risque de commettre des crimes graves plus tard, ce qui est totalement faux.

Examinons d'abord le problème de la prédiction, un élément central des actuelles dispositions relatives à la déclaration de délinquants dangereux. Le projet de loi veut mettre hors d'état de nuire les personnes considérées comme dangereuses pour la collectivité en allongeant les peines qui leur sont imposées par rapport à la peine normalement reçue pour l'infraction commise. Toutefois, selon le principe de proportionnalité, la plupart des personnes déclarées délinquants dangereux écoupent déjà de très longues peines. Les changements que vous envisagez peuvent être perçus comme une tentative de prendre les pires détenus des pénitenciers et d'essayer de faire en sorte qu'ils soient déclarés délinquants dangereux parce qu'ils pourraient bien récidiver dans l'avenir. Penchons-nous sur notre capacité de prévoir de futures récidives. Les meilleures données systématiques que j'ai été en mesure d'obtenir proviennent du Service correctionnel du Canada.

Une étude sur les détenus des pénitenciers divisait ceux qui avaient été libérés en cinq groupes selon la mesure du risque de chacun de commettre des infractions qui les ramèneraient sous responsabilité fédérale. Parmi les personnes qui ont fait l'objet de suivi pendant trois ans après leur libération, 23 p. 100 d'entre elles ont été placées dans le pire groupe, soit celles qui étaient perçues comme les plus susceptibles de récidiver d'après les données les plus probantes. Cependant, de ces récidivistes hautement probables, plus de la moitié ne se sont pas retrouvés sous la responsabilité fédérale au cours de ces trois ans. En d'autres mots, un modèle de prédiction tel que les dispositions relatives à la déclaration de délinquants dangereux aurait donné lieu à une mauvaise décision pour la plupart de ces délinquants considérés comme les pires d'entre tous.

Peut-être vous dites-vous « et puis après, ils ont tout de même fait quelque chose de mal, et aux termes de la série d'amendements proposés, ils doivent récidiver deux fois avant que l'on présume qu'ils sont des délinquants dangereux ». Or, le problème avec ces dispositions, c'est qu'elles supposent que ce groupe de délinquants est responsable d'une portion substantielle des crimes violents. Il serait rassurant de croire qu'un petit nombre de personnes est responsable d'une part substantielle des crimes violents et que tout ce que nous avons à faire consiste à les repérer et à les déclarer dangereux. Cependant, cette croyance est en fait un mythe.

La répartition des crimes violents est malheureusement beaucoup plus vaste que ne le croient bien des gens. Observons plus attentivement quelques délinquants considérés comme les pires d'entre tous dans nos pénitenciers, ceux à qui on a refusé la liberté conditionnelle parce qu'ils présentent des risques élevés et qui sont par la suite libérés d'office aux deux tiers de leur sentence, ou plus tard.

En 2005-2006, on comptait 5 200 personnes mises en liberté d'office plutôt qu'en liberté conditionnelle. Chaque année, il n'y a qu'environ 150 délinquants violents qui sont renvoyés au

Expressed as a rate per 1,000 supervised offenders over the past 10 years, the rate is averaged at about 57 violent offences per 1,000 offenders being supervised on statutory release. Said differently, for every 1,000 of those refused parole being supervised, 943 did not commit a violent offence.

In terms of addressing the problem of violence in our society, you should keep in mind the fact that these people who did not qualify for parole account for a miniscule amount of violent crime. The estimate is that there are about 310,000 violent offences reported to police in Canada. About 117,000 adults are charged each year with one more or violent offences. These 150 people, some of whom the bill would presumably like to have designated as presumptive dangerous offenders, constitute less than two tenths of 1 per cent of all of those charged in Canada with a violent offence. The conclusion is obvious: It is difficult to predict who is going to commit violent offences.

Let us look at the bill. It says that for a person who has committed a primary designated offence for which it would be appropriate to impose a sentence of two years or more and who has two previous such convictions with sentences of two years or more, dangerous offender status can be presumed unless the contrary is proved on a balance of probabilities. Implicitly then, it makes a prediction about this offender's future, a prediction that we know is seriously flawed. It means that the person who has two previous convictions of assault causing bodily harm, which gave him a penitentiary sentence in part perhaps because of an extensive record of property crimes, is in jeopardy of the dangerous offender designation. A third fight in which someone is hurt put him in the category of being a presumptive dangerous offender. Given what he has been convicted of, we now tell him that he must prove that the presumption has not been met.

My concern is twofold. First, given that the offender has just been convicted of a serious violent offence, how exactly will he or she prove to the court on the balance of probabilities that he or she is not dangerous? Stated differently, it is a presumption that effectively cannot be rebutted; and, of course, this offender is facing an indefinite sentence that will be first reviewed in seven years, a sentence that would almost certainly, in the case I have described, not make sense from a proportionality perspective.

In addition, it implies that this will keep us safe from dangerous people. In terms of the benefits of incapacitation, we have to remember that the dangerous offender provisions only protect us to the extent that a person who would normally have received a regular sentence now gets incarcerated for longer. However, our hypothetical offender will be in penitentiary for

pénitencier. Si on exprime ce chiffre sous forme de taux par 1 000 délinquants surveillés, on observe qu'au cours des dix dernières années, le taux moyen est de 57 condamnations pour infraction avec violence par 1 000 délinquants surveillés après leur libération d'office. En d'autres termes, pour chaque groupe de 1 000 personnes surveillées dont la liberté conditionnelle a été refusée, 943 n'ont commis aucune infraction avec violence.

Pour ce qui est de s'attaquer au problème de la violence dans notre société, on doit garder à l'esprit le fait que ces personnes, qui ne sont pas admissibles à une libération conditionnelle, sont les auteurs d'un très petit nombre de crimes violents. Selon les estimations, environ 310 000 infractions avec violence sont déclarées à la police au Canada et près de 117 000 adultes sont inculpés pour une ou plus d'une infraction avec violence. Ces 150 personnes, dont vous aimeriez probablement voir certaines déclarées délinquants dangereux, constituent moins des deux dixièmes de 1 p. 100 de toutes les personnes inculpées au Canada pour infraction avec violence. La conclusion saute aux yeux : il est difficile de prédire qui commettra ce type d'infraction.

Penchons-nous sur le projet de loi. On peut y lire que dans le cas d'une personne qui a commis une offense primaire pour laquelle il est approprié d'imposer une sentence de deux ans ou plus et qui a déjà été condamnée deux fois (avec des sentences à chaque fois de deux ans ou plus), on peut présumer de son statut de délinquant dangereux, sauf en cas de preuve du contraire selon la prépondérance des probabilités. Par conséquent, on prédit implicitement l'avenir de ce délinquant — une prédiction qui, on le sait, est sans fondement. Cela signifie qu'une personne qui a fait l'objet de deux condamnations précédentes pour voies de fait causant des lésions corporelles, ce qui lui a valu une sentence au pénitencier en raison principalement d'un grand nombre de délits contre les biens, est en passe d'être déclarée délinquant dangereux. Une troisième bagarre au cours de laquelle quelqu'un s'est blessé place cette personne dans la catégorie « présomption de délinquant dangereux ». Compte tenu de ce pourquoi cette personne vient d'être condamnée, nous lui disons maintenant qu'elle doit prouver que cette présomption est fausse.

Ma préoccupation comporte deux volets. D'abord, étant donné que le délinquant vient d'être condamné pour un grave délit avec violence, comment lui sera-t-il possible exactement de prouver au tribunal, selon la prépondérance des probabilités, qu'il n'est pas dangereux? En d'autres termes, il s'agit en effet d'une présomption qui ne peut pas être facilement réfutée. Évidemment, ce délinquant fait face à une sentence indéterminée qui sera réévaluée pour la première fois dans sept ans; une sentence qui, dans le cas que je viens de décrire, ne serait presque assurément pas plausible du point de vue de la proportionnalité.

En outre, cela suppose une fois de plus que cette mesure nous protégera des personnes dangereuses. Sur le plan des avantages de la neutralisation, nous devons nous rappeler que les dispositions relatives à la déclaration de délinquant dangereux ne nous protègent que dans la mesure où la personne qui aurait normalement reçu une sentence ordinaire serait maintenant

quite a few additional years and will, hence, not be committing any offences in our community.

Is this the best we can do to reduce violence in our community? Do you believe that the government has carefully considered other ways in which violence could be addressed in a more effective way? You might want to think about costs and what the other choices are with the money this will cost.

When the laws are changed and more correctional costs are added to our tax bills, we need to ask whether the annual costs of a single federal prisoner, now estimated to be about \$94,000 a year, might be better spent on hiring an additional police officer in troubled Northern communities or ensuring that disadvantaged youths in all of our communities have opportunities available to them and, as a result, pursue these opportunities, rather than violence, as a way of making their way in society.

For every prisoner we have in our penitentiaries for a year, it means \$94,000 is not available that year for some other purpose that might be effective in reducing violence in our community.

These are real choices, and a focus on ineffective policies necessarily means that policies that could in fact make us safer are not being pursued.

The Chair: Thank you, Professor Doob. We go then to questions starting with Senator Stratton.

Senator Stratton: The disturbing part of this issue is the crime trends related to us by the Canadian Centre for Justice Statistics. Ms. Barr-Telford, the director, presented these statistics to us on February 14. The really disturbing part of this is that the rate of youth accused of firearm-related violent offences has increased 32 per cent since 2002. The attempted murder rate is up 24 per cent since 2004.

The government has already provided money for additional police officers and they are being put on the ground across the country. As well, the other issues as to prevention have been dealt with by the government — not completely and there is still a lot of work to do, but at least it is there, as I call it, a three-legged stool. Being an old guy, I refer to it as a milking stool.

If you are at the other end listening to your presentation and have had someone hurt by a violent crime, or a sexual predator who has hurt someone badly, not once, not twice but repeatedly, you say on page 4:

This legislation is designed to incapacitate people who are seen as dangers to our communities for periods of time

incarcérée pendant plus longtemps. Cependant, notre délinquant hypothétique se retrouvera bien sûr au pénitencier pour un bon nombre d'années de plus et ainsi ne commettra pas de délits dans notre collectivité.

Est-ce là toutefois ce que nous pouvons faire de mieux afin de réduire la violence dans nos collectivités? Croyez-vous que le gouvernement envisage sérieusement d'autres moyens de remédier à la violence de façon plus efficace? On peut s'arrêter à réfléchir aux coûts ainsi qu'aux autres choix qui s'offrent à nous et à leurs coûts respectifs.

Lorsqu'on modifie les lois et qu'on ajoute à nos comptes de taxes des coûts correctionnels supplémentaires, il faut se demander si la somme annuelle consacrée à la garde d'un seul détenu — maintenant estimée à près de 94 000 \$ — pourrait être mieux dépensée en embauchant un officier de police de plus dans les collectivités nordiques en difficulté, ou si elle serait mieux utilisée pour veiller à ce que les jeunes défavorisés voient des perspectives s'offrir à eux et que par conséquent ils se consacrent à la poursuite de ces perspectives plutôt qu'à la violence comme moyen de faire leur chemin dans la société.

Pour chaque détenu qui se trouve dans nos pénitenciers pendant un an, cela veut dire que 94 000 \$ ne sont pas disponibles cette année-là pour d'autres mesures qui pourraient se révéler efficaces dans la réduction de la violence dans notre collectivité.

Ce sont de véritables choix, et si on se concentre sur des politiques inefficaces, cela veut nécessairement dire que les politiques qui pourraient nous mettre en sécurité ne sont pas envisagées.

La présidente : Merci, monsieur Doob. Passons maintenant aux questions. J'invite le sénateur Stratton à commencer.

Le sénateur Stratton : Ce qui est inquiétant dans ce dossier, ce sont les tendances relatives au crime décrites par le Centre canadien de la statistique juridique. La directrice, Mme Barr-Telford, nous a présenté des statistiques à ce sujet le 14 février. Le plus inquiétant, c'est l'augmentation de 32 p. 100 du taux de jeunes accusés d'avoir commis un crime violent à l'aide d'une arme à feu depuis 2002. Et le taux de tentatives de meurtre a augmenté de 24 p. 100 depuis 2004.

Le gouvernement a déjà prévu des fonds pour l'embauche de policiers additionnels, qui seront déployés à l'échelle du pays. De plus, le gouvernement prévoit d'autres éléments relatifs à la prévention — ce n'est pas complet et il reste beaucoup à faire, mais au moins on peut s'appuyer sur une base, on a un tabouret à trois pattes, si je peux dire... ou un banc comme ceux qu'on voyait dans les étables, dans mon jeune temps.

Si une personne qui vous écoute connaît quelqu'un qui a été victime d'un crime violent, ou attaqué par un prédateur sexuel, qui n'a pas commis un ou deux actes criminels, mais plusieurs, et que cette personne entend ce que vous dites à la page 3 :

Le projet de loi veut mettre hors d'état de nuire les personnes considérées comme dangereuses pour la collectivité en infligeant des peines

— and this is the interesting part —

— that are longer than what they deserve, given their offences.

When you go to the repeat offender, gun-related, sexual predators in particular, I do not know how you can say that.

Do you have a response to that? How can you justify saying that in that context?

Mr. Doob: I would justify it on two grounds: First, we have high maximum sentences in Canada; and second, and most important, we have a requirement of proportionality in our sentencing laws. That requirement is 718.1 of the Criminal Code of Canada. I ought to have stated that explicitly. Section 718.1 is an important part of the sentencing provisions in Canada. We should be aiming for sentences that are proportionate to the seriousness of the crimes.

We disagree on the mechanism to do it. Although I could be the first one to suggest to you that there are problems in the sentencing provisions of our Criminal Code, I do not see that mandatory minimum penalties are the way to deal with them. I was part of a commission 20 years ago that recommended in stronger terms than are presently in the Criminal Code that sentences be proportionate to the harm done. Also, the Canadian Sentencing Commission 20 years ago recommended that there be guidelines to ensure, in part, that very serious crimes were responded to with very severe sentences.

The question is whether you go into the sentencing provisions — something that could be done easily with legislation — and change things like mandatory minimum penalties, or whether you address what I consider to be very serious problems of sentencing. We have an incoherent sentencing scheme at the moment. Do not get me wrong: The Criminal Code is clear that sentences are supposed to be proportionate to the harm that has been done and the offender's responsibility for it. If we are not accomplishing that, we should be addressing that broader issue.

Senator Stratton: We have heard evidence before regarding the need to address the broader issue — the social side. While everyone in this room realizes that we have to do more, it still is a very frightening statistic that youth accused of firearm-related violent offences has increased 32 per cent since 2002 and that the attempted murder rate is up 24 per cent since 2004. You cannot come to my community of Winnipeg and tell me that we should not approach it in this fashion. I beg to disagree.

Mr. Doob: Let me go back to that. Aside from questions about particular comparisons, the question is still whether this will do anything about youth who are accused of serious violent offences with firearms. The evidence suggests that it will not. If you want

— et là c'est ce que je trouve intéressant —

qui sont plus longues que ce qu'elles méritent par rapport à l'infraction commise.

Quand je pense aux récidivistes, à ceux qui commettent des crimes avec une arme à feu, et aux prédateurs sexuels en particulier, je ne comprends pas que vous ayez dit cela.

Pourriez-vous m'éclairer. Comment justifier vos propos dans ce contexte?

M. Doob : Je les justifie de deux façons. Premièrement, au Canada, les peines maximales sont longues. Et deuxièmement, ce qui est encore plus important, la législation sur la détermination de la peine inclut le principe de proportionnalité. La proportionnalité est une exigence de l'article 718.1 du Code criminel du Canada. J'aurais dû le dire explicitement. L'article 718.1 est un élément important des dispositions qui servent à déterminer les peines au Canada. Il faut tâcher d'imposer des peines qui sont proportionnelles à la gravité des crimes.

Nous ne nous entendons pas sur la façon de le faire. À mes yeux, il existe bel et bien des problèmes dans les dispositions sur la détermination de la peine du Code criminel. Mais je ne crois pas qu'on les résoudra avec des peines minimales obligatoires. Il y a vingt ans, j'ai fait partie d'une commission qui a recommandé que la proportionnalité des peines soit beaucoup plus rigoureuse que ce qui figure actuellement dans le Code criminel. La Commission canadienne de la détermination de la peine a aussi recommandé il y a vingt ans qu'on établisse des lignes directrices qui aideraient jusqu'à un certain point à s'assurer que des peines très sévères soient infligées dans le cas de crimes très graves.

En fait, soit on intervient dans les dispositions concernant la détermination de la peine — ce qu'on peut facilement faire en agissant sur le plan législatif — et on apporte des changements comme les peines minimales obligatoires, soit on s'attaque aux problèmes substantiels associés à la détermination de la peine. À l'heure actuelle, le système de détermination de la peine n'est pas cohérent. Comprenez-moi bien : le Code criminel stipule clairement que les peines doivent être proportionnelles aux torts causés et au degré de responsabilité du délinquant. Si nous n'atteignons pas cet objectif, nous devrions nous attaquer à ce problème dans son ensemble.

Le sénateur Stratton : Nous avons entendu des témoignages plus tôt concernant la nécessité de s'attaquer à un problème plus vaste, soit l'aspect social. Tout le monde ici est sensible au fait que nous devons en faire plus, mais il est quand même très inquiétant d'entendre que le taux de jeunes accusés de crimes violents commis au moyen d'une arme à feu a augmenté de 32 p. 100 depuis 2002 et que le taux de tentatives de meurtre a augmenté de 24 p. 100 depuis 2004. Vous ne pouvez pas venir dans ma ville, à Winnipeg, et me dire qu'il ne faut pas intervenir de cette façon. Je ne suis pas d'accord.

M. Doob : J'aimerais revenir sur ce point. Si on ne s'arrête pas pour l'instant à des comparaisons particulières, il s'agit encore de se demander si cela changera quelque chose dans le cas des jeunes qui sont accusés d'avoir commis un crime grave et violent à l'aide

to do something in order to show that some activity has occurred, that is fine. You can change any part of the Criminal Code you wish. It seems to me that the onus should be on those who are proposing changes to the Criminal Code to show that they are going to accomplish the goals set out.

Senator Cowan: Welcome, Professor Doob.

The evidence you have given today with respect to the ineffectual nature of mandatory minimum sentences as a means of deterring crime is supported by most of the witnesses we have had here, and before the House of Commons, as well. One witness that the government put forward in support of the contrary position was Professor Mauser, who is with the Institute for Canadian Urban Research Studies at Simon Fraser University. I will put to you some excerpts from his testimony. He said:

My reading of the criminological research suggests that imprisoning serious offenders is indeed effective, that increasing the number of offenders who are incarcerated acts to reduce violent crime rates. This effect is especially pronounced with homicide rates.

He refers in support of his study — and he said that he, himself, had not authored or coauthored any studies — to research conducted by Marvell and Moody. He described them as being amongst the most respected criminologists in the world. They found strong results at the national level affirming that expanding prison populations of serious or violent offenders is convincingly tied to reducing violent crime rates.

Then finally:

...the criminological research is quite clear: longer prison terms for serious or violent offenders have been important in the dramatic fall in violent crime in the U.S. These results support the logic behind Bill C-9, that of incarcerating those who have been convicted of serious offences, that is, punishable by prison terms of 10 years or longer.

Can you comment on the professor's testimony, those excerpts and that theme?

Mr. Doob: There is an enormous amount of research on mandatory minimum penalties. Marvell and Moody have done some on the issues of deterrence and incapacitation. Let me talk about the problem of incapacitation. I alluded to it in my initial remarks. The problem is that crime is not concentrated very well in a small number of people. It is, in fact, more widely distributed than we think. It means that, if it were concentrated, all you would have to do is find a certain number of people, lock them up and you would show a substantial reduction in crime.

Given that it is more broadly distributed, the real problem is: How many people, or how many additional people, do you have to incarcerate to get a measurable reduction? As you might expect, there are wide ranges of estimates on this.

d'une arme à feu. Les données disponibles suggèrent que non. Si vous voulez agir pour agir, d'accord. Vous pouvez modifier n'importe quelle partie du Code criminel que vous voulez. À mon avis, ceux qui proposent des modifications au Code criminel devraient avoir à démontrer qu'ils atteindront les objectifs fixés.

Le sénateur Cowan : Bonjour, monsieur Doob.

La plupart des personnes qui ont témoigné devant nous et à la Chambre des communes sont d'accord avec ce que vous nous avez dit aujourd'hui relativement à l'inefficacité des peines minimales obligatoires dans la dissuasion du crime. L'un des témoins qui ont été entendus par le gouvernement et qui est de l'avis contraire est M. Mauser, un professeur qui travaille à l'Institute for Canadian Urban Research Studies, à l'Université Simon Fraser. J'aimerais citer des extraits de son témoignage. Voici ce qu'il a dit :

Mon interprétation des recherches en criminologie m'incite à dire que l'emprisonnement de ces délinquants est un moyen efficace, que l'augmentation du nombre de délinquants derrière les barreaux fait diminuer les taux de criminalité violente. Le fait est particulièrement marqué pour les taux d'homicide.

M. Mauser s'est appuyé sur des recherches menées par Marvell et Moody, n'ayant pas lui-même publié ou copublié d'études. M. Mauser a souligné que Marvell et Moody comptaient parmi les criminologues les plus respectés au monde. Ils ont obtenu des données à l'échelle nationale montrant de façon convaincante qu'il existait un lien entre l'augmentation de l'incarcération de délinquants ayant commis des crimes graves ou violents et la réduction du taux de crimes violents.

M. Mauser a enfin déclaré ce qui suit :

Les recherches criminologiques sont très claires : les peines d'emprisonnement plus longues pour punir les crimes graves ou violents ont compté pour beaucoup dans la diminution marquée de la criminalité violente aux États-Unis. Ces résultats étayaient la logique qui sous-tend le projet de loi C-9 : il faut incarcérer les prévenus reconnus coupables de crimes graves, punissables par des peines de 10 ans ou plus.

Pourriez-vous commenter le témoignage de ce professeur, ces propos en particulier, et nous donner votre avis à ce sujet?

M. Doob : La quantité de recherches qui ont été effectuées sur les peines minimales obligatoires est énorme. Marvell et Moody se sont penchés sur les questions de la dissuasion et de la neutralisation. J'aimerais parler de la neutralisation en particulier. J'ai abordé cette question dans mes premières observations. Le problème, c'est que la criminalité ne se concentre pas simplement dans un petit groupe de personnes. Sa répartition est plus large qu'on ne le croit. Si la criminalité était concentrée, nous n'aurions qu'à trouver un certain nombre de personnes et à les mettre derrière les barreaux, et la criminalité diminuerait de façon substantielle.

Vu que cette distribution est plus large, le problème est le suivant : combien de personnes, ou combien de personnes additionnelles, devons-nous incarcérer pour obtenir une réduction mesurable? Comme vous devez vous en douter, les estimations varient.

Those estimates really do vary widely. Logically, if you take 1,000 people and put them in penitentiary for a particular period of time, they will not be committing crimes while they are there. Logically, no one can deny that if you take 1,000, 10,000, 20,000 more people in Canada and focus it a little bit on violent crime, the crime rate will be decreased — forgetting about problems of re-entry — at least while those people are there. That is the incapacitation argument.

The estimates on that argument do vary a lot. They vary from a few one hundredths of 1 per cent increase up to two tenths of 1 per cent increase in the imprisonment rate. Therefore, if you are looking for a ballpark figure, you might get something on the order of a 5 per cent to 10 per cent immediate reduction in crime if we, for example, increase the size of our prison population by 20,000 or 30,000. This seems odd since we only have 30,000 people in our prisons at the moment.

The question is this: What will we get from it? If you look it in terms of plausible increases, the problem goes back to the example of the people who were released on statutory release from our penitentiaries. If we kept all of those folks in, and they did not commit offences immediately upon release, we would reduce the violent crime rate by, perhaps, two tenths of 1 per cent. Essentially, that is a non-measurable effect.

There is a problem of the references that Professor Mauser gave to Marvell and Moody's work. Marvell and Moody have done a lot of work. I am aware of a substantial amount of it and, in anticipation of coming here, looked at some of it. However, I wish to give you an example of some of their work. This is a paper entitled *Prison Population Growth and Crime Reduction*.

The final two sentences of the abstract say — and I quote:

Next we regressed crime rates on prison population and conclude that, on average, at least 17 index crimes are averted per additional prisoner.

This is a very high estimate compared to anything else.

The next sentence is crucial: "The impact is limited mainly to property crime." What they are suggesting is that if you lock up a high rate of property crime offenders you might get a reduction in the crime rate, because those are the high-rate offenders. I am unaware of any evidence that incapacitation is a good solution to the problem of homicide by Marvell and Moody or others. I am sure there is someone who has done such a study, but I am not aware of it.

Whether you are talking about selective or broader incapacitation, the evidence would suggest that you want to go after are these very high-rate offenders who, typically, are the property offenders.

En fait, les extinctions varient grandement. Logiquement, si on prend 1 000 personnes et qu'elles sont incarcérées dans un pénitencier pour une certaine période de temps, elles ne commettront pas de crime pendant leur incarcération. Logiquement, personne ne peut nier que si on incarcère 1 000, 10 000 ou 20 000 personnes de plus au Canada, en se concentrant à un certain point sur les crimes violents, le taux de criminalité diminuera — ne pensons pas ici aux problèmes de réinsertion — au moins pendant que ces personnes sont incarcérées. C'est un argument qui repose sur la neutralisation.

Les estimations concernant cette approche varient beaucoup. L'augmentation du taux d'incarcération varie entre quelques centièmes de 1 p. 100 et deux dixièmes de 1 p. 100. Pour vous donner un chiffre approximatif, on pourrait peut-être obtenir une réduction immédiate du crime de l'ordre de 5 à 10 p. 100 si, par exemple, on augmentait la population carcérale de 20 000 ou 30 000 personnes. Comme seulement 30 000 personnes sont incarcérées à l'heure actuelle, cela semble étrange.

Il faut se demander ce que cela nous donnera. Du point de vue des augmentations possibles, on peut prendre l'exemple des personnes qui sont libérées d'office de nos pénitenciers. Si toutes ces personnes restaient incarcérées et ne commettaient pas d'infractions immédiatement après leur libération, le taux de crimes violents diminuerait peut-être de deux dixièmes de 1 p. 100. L'effet n'est pas vraiment mesurable.

Selon moi, la façon dont M. Mauser a cité les travaux de Marvell et Moody pose problème. Marvell et Moody ont fait beaucoup de recherches. Je connais une grande partie de leurs travaux, et en prévision d'aujourd'hui, j'ai examiné certaines de leurs publications. J'aimerais vous donner un exemple de leur approche et vous parler d'un document intitulé *Prison Population Growth and Crime Reduction*.

Les deux dernières phrases du résumé de ce document disent ce qui suit :

Ensuite, nous avons établi par régression les taux de criminalité selon la population carcérale et nous avons conclu qu'en moyenne, au moins 17 crimes répertoriés étaient évités par détenu additionnel.

Ce chiffre est très élevé comparativement aux autres données.

La phrase suivante est d'une importance capitale : L'impact est principalement limité aux crimes contre les biens. En fait, Marvell et Moody suggèrent que si un taux élevé d'auteurs de crimes contre les biens sont incarcérés, il se peut que le taux de criminalité soit réduit, parce qu'il s'agit de récidivistes. Je ne connais aucune étude de Marvell et Moody ou d'autres spécialistes qui montrent que la neutralisation est une bonne façon de diminuer le taux d'homicides. Je suis certain qu'une telle étude existe, mais je ne la connais pas.

Qu'il s'agisse de neutralisation sélective ou à plus grande échelle, les données disponibles suggèrent qu'on veut se concentrer sur les récidivistes chroniques, qui sont généralement des personnes ayant commis des infractions contre les biens.

Senator Cowan: There was another study prepared by Kessler and Levitt that was cited by then Minister Toews in support of mandatory minimum penalties. Are you familiar with their work and can you comment on the conclusions they reached?

Mr. Doob: Kessler and Levitt published a paper in 1999 that purported to suggest that a June 1982 change in California law had an impact on crime, and an impact on serious crime in particular. Steven Levitt, as most people in the room know, is a well-known economist at the University of Chicago who is one of the authors of a book called *Freakonomics* — which apparently sold millions of copies.

The problem with Kessler and Levitt's study is that, for reasons that I have not been able to discern, they presented data in a way that made it look as if there were a reduction in crime as a result of this introduction of harsh penalties in June 1982.

It was a perfect opportunity for deterrence to work, that is, the deterrent impact of harsh penalties. The law change came in as a result of a highly contested referendum. There were many public concerns. It was a dramatic change in the sentences that were given, in particular, for second- and third-time offenders. It came in at a particular point in time, the day after the referendum.

One of my colleagues here at the University of Ottawa, Cheryl Webster, Professor Franklin Zimring from the University of California Berkeley Law School and I looked carefully at this study. What we found, in simplest terms, is that when you look at the full set of data that deal with every year's data rather than just the years that professors Kessler and Levitt presented —

Senator Cowan: What years did they look at?

Mr. Doob: They look at the odd numbered years — for reasons we could never figure out.

When you look at the full set of years for that period of time, what you see is that the crime rates were going down prior to the change in the law. In fact, not surprisingly, the change in the law addressed those crimes that had gone up most dramatically prior to 1982. What you have, in effect, is a spike in crime that occurs from time to time. That spike starts to reduce, the law change comes in and the reduction continues.

That kind of problem is, frankly, endemic in this kind of research. The reason is an obvious political one. Legislators — or in the case of California it was ordinary citizens — are concerned about a spike in crime. They mobilize to do something about it, and by the time that legislation becomes law, crime is decreased. In particular, by ignoring the year 1980, it looked as if there was a drop in crime in Kessler and Levitt's original study. However, when we plotted the full set of years, what we found was that it was continuing at the same rate, more or less, that had started prior to the change in law.

Senator Cowan: Therefore, there is no evidence?

Le sénateur Cowan : Le ministre Toews a mentionné une autre étude faite par Kessler et Levitt et qui était en faveur des peines minimales obligatoires. Connaissiez-vous le travail de ces chercheurs et pourriez-vous nous commenter leurs conclusions?

M. Doob : En 1999, Kessler et Levitt ont publié un document qui suggérait qu'une modification apportée en juin 1982 à la législation de la Californie avait eu un impact sur la criminalité et plus particulièrement sur les crimes graves. Comme la plupart d'entre vous ici le savent, Steven Levitt est un économiste reconnu qui travaille à l'Université de Chicago. Il est l'un des coauteurs du livre intitulé *Freakonomics*, dont des millions d'exemplaires ont été vendus.

Le problème avec l'étude de Kessler et Levitt, c'est que, pour des raisons que je n'ai pas pu élucider, ils ont présenté les données d'une façon qui porte à croire que l'imposition de peines sévères en juin 1982 a mené à une réduction de la criminalité.

C'était l'occasion idéale pour que la dissuasion fonctionne, c'est-à-dire pour montrer l'effet dissuasif des peines sévères. La législation a été modifiée à la suite d'un référendum qui a été très contesté et qui a fait l'objet d'importantes préoccupations publiques. Les changements dans les peines étaient considérables, en particulier dans le cas d'une deuxième ou d'une troisième infraction. Les changements sont survenus à un moment particulier, soit le lendemain du référendum.

J'ai examiné attentivement cette étude avec un professeur de l'Université d'Ottawa, Mme Cheryl Webster, et avec M. Franklin Zimring, professeur à l'école de droit de l'Université de Berkeley en Californie. Nous nous sommes aperçus, en résumé, que si l'on regarde l'ensemble des données qui concernent chaque année de la période, et non seulement les données relatives aux années retenues par Kessler et Levitt...

Le sénateur Cowan : Sur quelles années se sont-ils penchés?

M. Doob : Leur étude portait sur les années impaires, pour des raisons que nous ignorons.

Si on regarde toutes les années comprises dans cette période, on constate que les taux de criminalité étaient à la baisse avant que la législation soit modifiée. En fait, les changements dans la législation se rapportaient aux crimes dont le taux avait le plus augmenté avant 1982, et cela n'est pas étonnant. De temps à autre, la criminalité connaît une hausse marquée. La hausse en question s'est atténuée, la législation a été modifiée et la réduction s'est poursuivie.

Pour être franc, ce type de problème est endémique dans une telle recherche. Il l'est pour une raison politique évidente. Les législateurs — ou, dans le cas de la Californie, les citoyens ordinaires — sont préoccupés par la montée de la criminalité. Ils se mobilisent pour régler le problème, et lorsque le projet de loi est adopté, la criminalité a diminué. En particulier, dans l'étude originale de Kessler et Levitt, comme ils n'ont pas tenu compte de l'année 1980, il semblait y avoir eu une chute de la criminalité. Cependant, lorsque nous avons retracé les données pour toutes les années, nous avons constaté que la criminalité était demeurée plus ou moins la même qu'avant la modification de la loi.

Le sénateur Cowan : Il n'y a donc aucune preuve?

Mr. Doob: That study is one of the most highly cited supporting the idea that harsh sentences will deter, and quite frankly, it is one of the weakest.

Senator Baker: I should like to welcome the professor here. I always enjoy his presentations. I recall a throwaway line he had recently where he strenuously disagreed with the consideration on sentencing by a judge as to whether a guilty plea should be worth two or three years in a six-year sentence. I thought that was a very important point you made. However, you did not go into it much.

I wish to ask two questions. One has to do with your reference to section 718.1 of the Criminal Code with respect to proportionality in your response to Senator Stratton. What interests me in respect of this bill is 718.2(b) of the Criminal Code, which deals with proportionality:

(b) a sentence should be similar to sentences imposed on similar offenders for similar offences committed in similar circumstances;

My question to you in that regard concerns a provision in this bill that deals with repeat offenders. For example, you highlighted the section respecting a repeat offender with impaired driving offences and whether there was a difference as to the period of time. I would be interested in knowing whether you have researched the Crown policy manuals of each province in Canada to find out how much they differ.

If an offence has not been committed, then the offence cannot be considered as a second or third offence as far as repetition is concerned. I reference to you the Crown Attorney's directions in Ontario that say, for example, that, in considering a sentence of impaired driving, only sentences that were convictions in the previous five years would be considered. There is no such Crown manual for three provinces in this country; therefore, offences that were committed 15 years ago are considered a second offence or a third offence.

Mr. Doob: I think what you have identified is part of the problem with sentencing. In 1996, in regard to sentencing, we brought in a set of provisions in section 718 of the Criminal Code that said sentences should take into account one or more of the following purposes. There are seven or eight purposes listed, depending on how you count them. Then we said that sentences should be proportionate, and we do not describe very well what we mean by proportionate. Therefore, we do not know how unintended harms are supposed to be counted, for example, in those circumstances.

Then what you have, as you have mentioned, is a provision that has the word "similar" in it more times than probably any section of law in the world.

Senator Baker: Four times.

M. Doob : Cette étude est l'une des plus citées pour appuyer l'idée selon laquelle les peines sévères ont un effet dissuasif, et bien honnêtement, c'est l'une des moins convaincantes.

Le sénateur Baker : J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. Doob. J'ai toujours aimé ses exposés. Je me rappelle d'une phrase qu'il a récemment dite, l'air de rien, pour s'opposer vigoureusement à la réflexion faite par un juge au sujet de la détermination des peines et qui se demandait si un plaidoyer de culpabilité devrait compter pour deux ou trois ans d'une peine de six ans. Il m'a semblé que vous aviez soulevé un point important. Cependant, vous n'êtes pas vraiment entré dans les détails.

J'aimerais poser deux questions. La première porte sur le renvoi à l'article 718.1 du Code criminel relative à la proportionnalité, renvoi que vous avez fait dans votre réponse au sénateur Stratton. Dans le contexte de ce projet de loi, ce qui m'intéresse, c'est l'alinéa 718.2 b) du Code criminel, qui porte sur la proportionnalité :

b) l'harmonisation des peines, c'est-à-dire l'infliction de peines semblables à celles infligées à des délinquants pour des infractions semblables commises dans des circonstances semblables;

Ma question à ce sujet concerne une disposition de ce projet de loi qui porte sur les récidivistes. Par exemple, vous avez mis en évidence l'article qui traite d'un récidiviste dans le cas de conduite avec facultés affaiblies et de la question de savoir s'il y a une différence quant à la période écoulée. J'aimerais savoir si vous avez fait des recherches dans le Manuel des politiques de la Couronne de chaque province du Canada pour établir la mesure dans laquelle ils diffèrent.

Si une infraction n'a pas été commise, il ne peut donc pas s'agir d'une deuxième ou d'une troisième infraction lorsqu'il est question de récidive. Je vous renvoie aux directives du procureur de la Couronne en Ontario selon lesquelles, par exemple, dans la détermination d'une peine pour conduite avec facultés affaiblies, seules les peines pour des infractions commises dans les cinq années précédentes sont prises en compte. Trois provinces au pays ne possèdent pas un tel manuel de la Couronne; par conséquent, les infractions commises il y a 15 ans sont considérées comme une deuxième ou une troisième infraction.

M. Doob : Je crois que le point que vous soulevez fait partie du problème de la détermination des peines. En 1996, relativement à la détermination des peines, nous avons intégré à l'article 718 du Code criminel un ensemble de dispositions selon lesquelles l'infliction de sanctions justes doit viser un ou plusieurs des objectifs mentionnés. On énumère sept ou huit objectifs, selon la façon dont on les compte. On dit ensuite que les peines doivent être proportionnelles, mais on ne décrit pas très bien ce que l'on entend par proportionnelles. Par conséquent, nous ne savons pas de quelle façon nous devons prendre en considération, par exemple, les dommages non intentionnels dans ces circonstances.

Nous avons ensuite, comme vous l'avez mentionné, une disposition qui utilise le mot « semblables » plus de fois que n'importe quel autre article de loi dans le monde.

Le sénateur Baker : Trois fois.

Mr. Doob: However, it does not define what we mean by similar offences, similar offenders, similar circumstances and all those other similars.

It goes back to the first question put to me: How are we to instruct judges as to what it is they are supposed to be doing? That is, I think, the role of Parliament.

The role of Parliament is to give clear direction to judges and to the rest of us about what a sentence is supposed to look like. I do not think that the Criminal Code does that. The concern that people have, and I think it is a legitimate concern, is that they hear about a sentence — they may not have full information about it. Maybe they would be happier about it if they had full information; certainly, the research would show that. In any event, they hear about a sentence and then say that it does not seem right.

The difficulty is that some judge and presumably at least one of the counsel — and in many cases, perhaps two or three Court of Appeal judges — have said it is right. Part of the problem is that, under our Criminal Code, it would seem to me that virtually any sentence can be argued in many circumstances. We do not have a coherent system.

People look at it and say: What about that impaired driving six or ten or fifteen years ago? I think that should be part of public policy. I am old-fashioned. I think that is a role for Parliament.

My problem with Bill C-2 is that the tools you are given — in your case, to approve or not, mandatory minimum penalties — are crude and blunt instruments with which to fix the problems of sentencing. I do not think they will fix the problems of sentencing. I think they will add incoherence to them.

Part of the problem is that in every jurisdiction where this has been adequately studied, one of the things that will happen — for better or worse — is that, in certain kinds of offences that involve firearms, the prosecutor will not prove the firearm, will not introduce it. There will be a plea agreement because the mandatory minimum penalty in this circumstance does not make sense. A four-year minimum does not make sense; therefore, if you will plead to the robbery, we will not mention the firearm.

I do not think that is good either. A short sentence, which perhaps is deserving under the circumstances, in a sense goes around a loophole of the Criminal Code that says these things have to be proved. A loophole is the wrong word, but that is the way it will be seen. That will not add to public confidence in sentencing.

M. Doob : Cependant, on ne définit pas ce que l'on entend par infractions semblables, circonstances semblables et tous les autres éléments semblables.

Cela me ramène à la première question qu'on m'a posée : Comment peut-on dire aux juges ce qu'ils sont supposés faire? Selon moi, c'est le rôle du Parlement.

Le rôle du Parlement est de donner des consignes claires aux juges et au reste d'entre nous sur ce à quoi devrait ressembler une peine. Je ne crois pas que le Code criminel le fasse. Une chose préoccupe les gens, et je crois que c'est légitime, c'est qu'ils entendent parler d'une peine — ils n'en connaissent peut-être pas tous les détails. Ils en seraient peut-être plus satisfaits s'ils possédaient toute l'information; il est certain que la recherche prouverait ce point. Quoiqu'il en soit, ils entendent parler d'une peine et ils disent qu'elle ne semble pas équitable.

Le problème, c'est qu'un juge et, probablement, au moins un des avocats — et dans bien des cas, deux ou trois juges de la Cour d'appel — ont affirmé que la peine était appropriée. D'après moi, une partie du problème est que, sous le régime de notre code criminel, dans bien des cas, à peu près n'importe quelle peine pourrait être exigée. Notre système manque de cohérence.

Lorsqu'ils le considèrent, les gens se demandent : qu'en est-il des cas de conduite avec facultés affaiblies lorsque les antécédents remontent à six, dix ou quinze ans? Je crois que cela devrait faire partie de la politique publique. Je suis vieux jeu mais je crois que c'est un rôle du Parlement.

Ma réticence envers le projet de loi C-2 est que les outils que l'on vous donne — qui, dans votre cas, vous permettraient d'approuver ou non des peines minimales — sont des outils rudimentaires et grossiers, qui doivent servir à régler les problèmes relatifs à la détermination des peines. Je ne crois pas qu'ils permettront de résoudre ces problèmes. Je crois qu'ils vont aggraver le manque de cohérence.

Une partie du problème est que dans toutes les administrations où ce problème a été examiné adéquatement, on a entre autres constaté que — pour le meilleur ou pour le pire — dans les poursuites relatives à certains crimes commis avec des armes à feu, le procureur ne cherchera pas à prouver qu'une arme à feu a été utilisée; il ne se concentrera pas sur ce point. Il y a aura un accord entre le procureur et l'avocat de la défense parce que la peine minimale pour un tel crime n'a aucun sens. Un minimum de quatre ans n'a pas de sens, ce qui fait que si l'accusé plaide coupable pour le vol, l'arme à feu sera passée sous silence.

Je crois qu'il y a là un autre problème. Une peine brève — qui est peut-être appropriée dans les circonstances — est, d'une certaine façon, le résultat d'une faille du Code criminel, qui prévoit que ces choses-là doivent être prouvées. « Faille » n'est pas le bon terme, mais c'est ainsi que le public percevra la situation. Cela n'aidra pas à raffermir la confiance du public en ce qui a trait à la détermination des peines.

What we are doing is not addressing the real problems. I should like to have a serious discussion about how we accomplish proportionality in sentencing. That will be a lot harder. I would go along with the idea that you have to do something in the interim if those interim attempts were going to be effective.

The Chair: Senator Baker will want to put another question to you and we have several other senators who also want to put questions to you. Could we work on compressing responses a bit?

Senator Baker: As you know, professor, the option is given to the Crown attorney as to whether or not to enter a previous conviction upon the judgment of the court. It is one of the very few places in the Criminal Code where the Crown has that discretion. As you point out, it is helpful in sometimes rationalizing some cases.

My second point relates to your reference to the phrase “might commit a criminal offence,” and then reverse onus.

As you are aware, there is one very big section of the Criminal Code that has those same provisions present — in the second ground, not the tertiary ground — in which the law says “if someone is a danger to society,” but which has been interpreted to mean “might commit a criminal offence.” The reverse onus is on that person, because the person is subject to an identified section of the Criminal Code, or of the Controlled Drugs and Substances Act, under which they are placed in that situation — trafficking or conspiracy would be two examples.

That is present in section 515 of our Criminal Code, as you are aware. Can you tell the committee, in your opinion, how section 515.10(c) has been working in reality — the reverse onus, a danger to commit a criminal offence or might commit a criminal offence?

Mr. Doob: The bail laws are a compromise on two major grounds. One is ensuring that people show up for court; the second is protecting people from subsequent behaviour by the person even before he or she has been found guilty of the first one.

Senator Baker: And the third one?

Mr. Doob: After the bail laws were changed in the early 1970s, these reverse onus provisions were brought in. They were not in the original bail laws, but there was a feeling in the mid-1970s that there should be reverse onus. What we have done is added things to it.

The easiest answer I can give to your question is that when you go and sit in bail courts in most cities, at least in Ontario, what you see is a bail system where, in many circumstances, it is already

Nos efforts ne portent pas sur les vrais problèmes. J'aurais beaucoup de choses à dire sur l'élaboration d'un système permettant d'infliger des peines proportionnelles. Ça sera beaucoup plus compliqué. Je serais d'accord avec l'idée que vous devez faire quelque chose entre-temps, si les mesures en question pouvaient donner des résultats.

La présidente : Le sénateur Baker aimerait vous poser une autre question et plusieurs autres sénateurs aimeraient également vous en poser. Vous serait-il possible de donner des réponses un peu plus succinctes?

Le sénateur Baker : Comme vous le savez, monsieur Doob, il appartient à l'avocat de la Couronne de décider si une condamnation antérieure sera prise en considération par la cour. C'est une des très rares décisions que le Code criminel laisse à la discrétion de la Couronne. Comme vous l'avez souligné, cela permet parfois d'obtenir des jugements plus sensés.

Le deuxième point que je veux soulever concerne la référence que vous avez faite à la notion de personne « susceptible de commettre une infraction criminelle », ainsi que l'inversion du fardeau de la preuve.

Comme vous le savez, un très long article du Code criminel contient ces mêmes dispositions — qui relèvent du motif secondaire, et non du tertiaire. L'article en question prévoit l'éventualité où « une personne représente un danger pour la société », mais cela est interprété au sens de personne « susceptible de commettre une infraction criminelle ». Le fardeau inversé est sur cette personne, parce que cette dernière est visée par un article précis du Code criminel ou de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, et que cet article la place dans cette situation. Le trafic ou la conspiration seraient deux exemples.

Cela est prévu dans l'article 515 de notre code criminel, comme vous le savez. Pouvez-vous expliquer au comité quels ont été, à votre avis, les effets réels de l'alinéa 515(10)c)? Je pense au fardeau inversé, au risque qu'une infraction criminelle soit commise, ou au fait qu'une personne soit susceptible de commettre une infraction criminelle.

M. Doob : Les dispositions relatives à la mise en liberté sous caution sont un compromis qui repose sur deux motifs importants. Le premier est l'assurance que le prévenu sera présent au tribunal; le second est la protection du public contre les actes que le prévenu pourrait encore commettre, même s'il n'a pas encore été condamné pour la première infraction.

Le sénateur Baker : Et le troisième point?

M. Doob : C'est après que le régime de remise en liberté sous caution a été modifié au début des années 1970 que les dispositions relatives au renversement de la preuve ont été introduites. Elles ne figuraient pas dans les lois de cautionnement initiales, mais au milieu des années 1970, on estimait qu'il fallait les introduire. Nous y avons donc ajouté des éléments.

La réponse la plus simple que je peux donner à votre question est la suivante : lorsque vous assistez à une séance de libération sous caution, dans la plupart des villes, du moins en Ontario, vous

a reverse onus, whether it says it in the Criminal Code or not. I do not think it is just by chance that for the last 20 years in the Ontario data, which I know better than anywhere else, we have been gradually increasing the size of our pre-trial detention population. About 67 per cent of Ontario prisoners — today, this minute — are people who are serving time without having been found guilty. We, in effect, have created this circumstance.

Aside from any principled argument against that, the other problem I have with it is sentencing. What happens in those circumstances is that at the end of that process, the person has served a certain amount of time and they are then sentenced to time served. No one knows quite what that means; certainly listening to it, you do not know what that means. Very few people understand the implications of a two-for-one sentencing scheme. We have undermined sentencing.

I would go back and say we do have problems in bail as well and let us address those. I do not think that the reverse onus provisions in Bill C-2 are the end of the world because they are already happening. They are not going to do anything. In that sense, they will not harm anything except in terms of the long term, that this is one more way in which we are punishing people without having found them guilty.

Senator De Bané: Professor, you are a member of the Centre of Criminology of the University of Toronto. You have devoted 35 years of your life to questions of criminology, particularly sentencing, imprisonment policies and public attitudes concerning the criminal justice system.

You say in your document that you have studied Bill C-2, particularly three issues: violence in our society, punishing people for what they have done; and handing down proportional punishment. You say, under those three aspects, that the bill is failing.

If you could put forward, in bullet form, the two or three reforms that you would see to tackle the issues identified by the government, how would you do it? You are an expert on sentencing and punishment. How would you deal with those? We know what the government wants, but you say that the means they are using are not the right means.

Mr. Doob: The issue of violence is huge. A one-minute version of it is this: We know there are certain social policies outside of the criminal justice system that have to do with public health, schools and disadvantaged people that could have an impact on violence. It is likely that those policies would not come necessarily

pouvez constater que le régime de remise en liberté sous caution, dans de nombreux cas, comporte déjà des dispositions relatives au renversement de la preuve, que le Code criminel en fasse mention ou non. Selon les données recueillies en Ontario au cours des 20 dernières années, données que je connais le mieux, nous avons assisté à une augmentation graduelle du nombre de personnes en détention avant procès. Et je ne crois pas que ce soit le seul fait du hasard. En Ontario, environ 67 p. 100 des prisonniers, aujourd'hui, au moment même où je vous parle, sont des personnes qui purgent une peine sans même avoir été reconnues coupables. Et c'est nous, qui avons créé cette situation.

Outre les arguments contraires invoqués, un autre point me pose problème. Il s'agit de la détermination de la peine. En effet, voici ce qui se passe dans de telles situations : à la fin du processus, la personne a déjà purgé une certaine période et elle est ensuite condamnée à la période déjà purgée. Personne ne sait exactement ce que ça signifie; juste à en entendre parler, on ne sait pas ce que ça signifie. Très peu de personnes comprennent les conséquences qui découlent du régime de détermination de la durée d'une peine. Nous avons miné la détermination de la peine.

Pour reprendre ce que j'ai dit, il y a aussi des problèmes relativement à la remise en liberté sous caution, et nous devons nous y attaquer. Je ne crois pas que les dispositions relatives au renversement de la preuve énoncées dans le projet de loi C-2 constituent la fin du monde, parce qu'elles sont déjà en vigueur. Elles ne changeront rien. En ce sens, elles ne seront pas dommageables sauf en ce qui concerne le long terme, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une façon supplémentaire de punir les gens sans les avoir reconnus coupables.

Le sénateur De Bané : Monsieur, vous êtes membre du Centre de criminologie de l'Université de Toronto. Vous avez consacré 35 ans de votre vie à des questions touchant à la criminologie, particulièrement la détermination de la peine, les politiques sur l'emprisonnement et les attitudes du public face au système de justice pénale.

Vous expliquez dans votre document que vous avez étudié le projet de loi C-2, et particulièrement trois enjeux : la violence dans notre société, la condamnation des personnes pour ce qu'elles ont fait, et l'imposition d'une peine proportionnelle à l'acte commis. Vous dites que, sous ces trois aspects, le projet de loi est un échec.

Si vous pouviez, en gros, proposer deux ou trois réformes qu'il faudrait selon vous entreprendre pour s'attaquer aux problèmes que le gouvernement a cernés, lesquelles proposeriez-vous? Vous êtes un spécialiste dans le domaine de la détermination des peines et des sanctions. Comment les traiteriez-vous? Nous savons ce que veut le gouvernement, mais vous affirmez que les moyens qu'il utilise ne sont pas les bons.

M. Doob : Le problème de la violence est immense. En bref, voici la situation : nous savons qu'en dehors du système de justice pénale, il y a certaines politiques sociales qui concernent la santé publique, les écoles et les personnes défavorisées qui peuvent avoir des répercussions sur la violence. Il est probable que ces politiques

to this committee, though perhaps they should come. If I were to make suggestions about how to deal with violence, I would talk mainly about things outside of the criminal justice system.

In terms of the second issue on punishing people for what they have done, I would look at the bail laws. Although bail laws might have worked at some other period of time in our history, we have an increasing pre-trial detention population, not just in Ontario but across the country. I would have fewer concerns about that if we had a coherent model of bail that kept in prison people who were clearly dangerous. For example, a substantial number of people are in prison because they violated a condition of a probation order. They have an administration of justice offence and might have a substantive offence as well. I would address the bail question so that we can come back to sentencing people after they have been found guilty and give them proportional sentences.

We made a good first start on the proportionality issue in 1986. The current problem with proportionality is that we have not defined it well. The first part of section 718 sentencing provisions can be seen, in many ways, as contradicting proportionality. I will give two perceptions, one from the right and one from the left. From the left, we say that one purpose of sentencing is to accomplish rehabilitation. Accomplishing rehabilitation might also simultaneously accomplish proportionality, and we have to decide which will come first. If we are to separate offenders from society through incapacitation, then we have to think about whether it will be within the constraints of proportionality or outside of proportionality. My view would be to stick with proportional sentences. We would have a good discussion, as we had in the Canadian Sentencing Commission, about what a serious offence is and how offences are rated for relative seriousness. That is an important discussion because there are huge differences of opinion about what the most serious offences or least serious offences are. We all tend to agree on what the most serious and least serious offences are, but those that fall between the two are difficult to determine. Giving judges direction on how to do that would be a good idea.

On proportionality, I favour the approach that we took in the Youth Criminal Justice Act, which says unambiguously that sentences should be proportional and that rehabilitative efforts have to be within the constraints of proportionality. That seems to be an important statement that we made for kids but we seem unwilling to make it for adults, which is peculiar.

ne soient pas nécessairement présentées devant ce comité, mais peut-être devraient-elles l'être. Si je devais faire des suggestions sur la façon de traiter la violence, je parlerais principalement d'éléments qui ne font pas partie du système de justice pénale.

En ce qui concerne la deuxième question, c'est-à-dire l'imposition de sanctions correspondant aux actes commis, je me pencherais sur le régime de remise en liberté sous caution. En effet, même s'il a pu fonctionner à d'autres moments de notre histoire, aujourd'hui, le nombre de personnes en détention avant procès augmente, pas seulement en Ontario, mais partout au pays. Cette question me préoccuperait moins si nous disposions d'un modèle cohérent de remise en liberté sous caution qui permettrait de garder en prison les personnes qui sont manifestement dangereuses. Par exemple, un nombre important de personnes sont en prison parce qu'elles ont violé une condition de l'ordonnance de probation. Elles ont à leur actif une infraction liée à l'administration de la justice et peut-être aussi une infraction substantielle. Je me pencherais sur la question de la remise en liberté sous caution afin que nous puissions de nouveau condamner les personnes après qu'elles ont été jugées coupables et leur infliger une peine proportionnelle à l'acte commis.

Nous avons connu un bon départ sur la question de la proportionnalité en 1986. Le problème actuel que nous avons avec la proportionnalité, c'est que nous ne l'avons pas bien définie. La première partie des dispositions relatives à la détermination d'une peine prévues à l'article 718 peut être perçue, à bien des égards, comme étant en contradiction avec la notion de proportionnalité. Je vais vous donner deux perspectives, l'une de droite et l'autre de gauche. Du point de vue de la gauche, on dit que l'un des objectifs de la détermination d'une peine est de permettre la réinsertion sociale. Il est possible en même temps de permettre la réinsertion sociale et de respecter la proportionnalité, et nous devons déterminer ce qui viendra en premier. Si nous choisissons d'isoler les délinquants de la société par la neutralisation, nous devons déterminer si ce sera en respectant les contraintes de la proportionnalité ou sans en tenir compte. Selon moi, nous devons nous en tenir à des peines proportionnelles. Nous aurions une bonne discussion, comme ça a été le cas avec la Commission canadienne sur la détermination de la peine, sur ce qu'est une infraction grave et sur la façon d'en déterminer la gravité relative. C'est une discussion importante parce qu'il y a d'importantes divergences d'opinions sur ce que sont les infractions les plus graves ou les moins graves. En général, nous sommes tous du même avis pour ce qui est des infractions que nous considérons comme les plus graves et les moins graves, mais il est difficile de déterminer la gravité des infractions qui se situent entre ces deux pôles. Ce serait une bonne idée de donner des conseils aux juges sur la façon de le faire.

Au sujet de la proportionnalité, je préconise l'approche que nous avons adoptée avec la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, qui établit sans équivoque que les peines doivent être proportionnelles et que les efforts de réinsertion doivent respecter les contraintes de la proportionnalité. Voilà semble-t-il une importante affirmation que nous avons faite pour les enfants, mais il semble que nous ne soyons pas disposés à la faire pour les adultes, ce qui est particulier.

Senator De Bané: Mr. Doob, I would ask for your comments on the statement by Professor Gary Mauser of Simon Fraser University. He said:

Jane Creba, who was killed in Toronto on Boxing Day last year, might still be alive had the previous government acted to keep serious offenders in jail longer. . . .

He also said that the rate of decrease of criminality in the United States is lower than it is in Canada because they imprison people more frequently and that is a better way of doing things. Again, he said that American and international research supports the wisdom of imprisoning those who have been convicted of serious crimes.

What is your view on this argument? I understand it to mean that the way to prevent crime is to put the offender in prison forever because the moment he is released from prison he might commit another crime. You provide statistics showing that one half of 1 per cent of the most dangerous offenders repeat crimes.

Mr. Doob: The simple answer to the first part of the question is that I do not know anything about the Jane Creba murder. However, I would be reluctant to conclude that, looking back, you would suggest that everyone should have been kept in prison longer. That would suggest that anyone who touches the prison system should be kept in for an indefinite period of time because at some point they might commit an offence when they leave the building. That kind of approach to the issue is not helpful. There are many "only if" situations. You could probably do an "only if" for other kinds of interventions that might have stopped that. Rather, in these circumstances one has to say that, yes, terrible offences happen and then proceed to reduce the number of those offences and to look at the most cost-effective ways to do it. Imprisoning people does not strike me as a useful way to do that.

On the second question, on the reduction of crime in the United States, the first thing to remember is that Canada also had a reduction in crime since the early to mid-1990s. To say that the crime rate has not decreased as much is to play games with numbers. My answer is: I do not know what "more or less" means.

I will give you a simple example. I looked at a large, multi-focused intervention program in Richmond, Virginia, that occurred in the 1990s called, Project Exile. Some of the research on either side suggested that this intervention program had been either effective or not effective. I looked at it as a Canadian to try to determine what I could learn from the program, aside from whether it worked in Richmond, Virginia. Suddenly, something occurred to me: They were talking about the substantial reduction in the homicide rate that took place. The question only was

Le sénateur De Bané : Monsieur Doob, j'aimerais avoir vos commentaires sur la déclaration qu'a faite le professeur Gary Mauser de l'Université Simon Fraser. Voici ce qu'il a dit :

Jane Creba, qui a été tuée à Toronto le lendemain de Noël l'an dernier, pourrait encore être en vie si le gouvernement précédent avait pris les dispositions nécessaires pour que les délinquants dangereux restent en prison plus longtemps[...]

Il a également dit que le taux de baisse de la criminalité aux États-Unis est inférieur à celui du Canada parce que le gouvernement américain emprisonne les gens plus fréquemment et qu'il s'agit d'une meilleure façon de faire. De plus, il a affirmé qu'une recherche américaine et internationale appuie le bien-fondé de l'emprisonnement des personnes reconnues coupables d'infractions graves.

Quelle est votre opinion sur cette thèse? Selon ce que j'en comprends, pour prévenir la criminalité, il faut emprisonner les délinquants à perpétuité parce que, dès qu'ils quittent la prison, ils sont susceptibles de commettre un autre crime. Vous avez présenté des statistiques qui montrent que la moitié de 1 p. 100 des délinquants les plus dangereux récidivent.

M. Doob : Pour répondre simplement à la première partie de votre question, je ne sais rien au sujet du meurtre de Jane Creba. Par contre, j'aurais des réserves à conclure que, avec le recul, on puisse prétendre qu'il aurait fallu garder tout le monde en prison plus longtemps. On donnerait ainsi à penser que toute personne qui entre dans le système carcéral devrait y rester pour une période indéterminée parce que, à un moment où à un autre, elle pourrait commettre une infraction après sa sortie de prison. Cela ne nous avance à rien d'aborder la question de cette façon. Il existe beaucoup de situations hypothétiques. On pourrait probablement émettre une hypothèse pour d'autres types d'interventions qui pourraient mettre un terme à la criminalité. Dans ces circonstances, il faut plutôt admettre que oui, de terribles infractions sont commises, puis prendre les dispositions nécessaires pour en réduire le nombre et étudier les façons les plus économiques de le faire. Emprisonner des personnes ne me semble pas une façon efficace d'y arriver.

Pour la deuxième question, celle qui concerne la réduction du taux de criminalité aux États-Unis, la première chose à se rappeler, c'est que nous connaissons aussi une diminution du taux de criminalité au Canada depuis le milieu des années 1990. Dire que le taux de criminalité n'a pas diminué autant ici qu'aux États-Unis, c'est jouer avec les chiffres. Voici ma réponse : je ne sais pas ce que « plus ou moins » signifie.

Je vais vous donner un exemple simple. J'ai examiné un important programme d'intervention à objectifs multiples mis sur pied en 1990 à Richmond, en Virginie et appelé Project Exile. Certaines des recherches effectuées de part et d'autre laissaient entendre que ce programme d'intervention était soit efficace soit inefficace. J'ai examiné la question à titre de Canadien pour tenter de déterminer ce que je pourrais apprendre sur le programme, outre la question de savoir s'il avait fonctionné à Richmond, en Virginie. Tout à coup, j'ai réalisé quelque chose : on parlait de la

whether that reduction was due to the program. There are good reasons to believe it was not the result of Project Exile.

I tell the story because the homicide rate in Richmond, Virginia, at its peak was something in the order of 70-80 people per 100,000 in the population. Our homicide rate right is about 2 people per 100,000. Obviously, Richmond, Virginia, is an unusual city in terms of its homicide rate; but, in talking about reductions, are we talking percentage or numerical reductions? If the homicide rate is reduced from 70 to 35 per 100,000 in a city, I still will not feel safe because I am accustomed to a city where the rate is 2.5 to 3 per 100,000. We have to be careful about those kinds of statistics and statements.

The overall American and Canadian rates of crime, violent acts and, in particular, homicide over the last 30 to 40 years have tracked each other. When our rates have gone up, their rates have gone up and when theirs have gone down, ours have gone down. However, the imprisonment statistics look completely different. Theirs started to increase in about 1975 and are still on the rise whereas our rates have been relatively stable since at least 1960. When the argument that the Americans have had a big reduction arises, look at our comparable reductions on the best measure that we have on homicide and you will note that it looks pretty much the same. Certainly, it has nothing to do with imprisonment rates because ours, unlike theirs, has been quite stable.

The Chair: Do you remember what I said?

Mr. Doob: Yes; I am sorry. That will teach you about professors.

The Chair: Or, for that matter, senators. We also like to fill all the time available.

Mr. Doob: Talk about deadly combinations.

Senator Milne: I will try not either to lecture you or to have you lecture me.

When you appeared before the committee in the House of Commons, I believe that you quoted from the statistics that the Prime Minister had used on this bill, where he stated that nearly 40 per cent of crime involving firearms in Toronto in 2006 was committed by someone who was on bail, parole, temporary absence or probation. You concluded that if you had those figures, whoever collected them, you would be able to determine how many of that nearly 40 per cent were people out on bail, and so on, on firearms offences.

Have you been able to get those figures?

réduction considérable du taux d'homicide qui a été enregistrée. Il ne restait qu'à déterminer si la réduction était attribuable au programme. Il y a de bonnes raisons de croire que ce n'était pas le résultat de Project Exile.

Je vous raconte cette histoire parce que le taux d'homicide à Richmond, en Virginie, à son plus fort, était d'environ 70 à 80 personnes par 100 000 habitants. À l'heure actuelle, notre taux d'homicide est d'environ deux personnes par 100 000 habitants. Il est évident que le taux d'homicide dans la ville de Richmond est inhabituel. Cependant, lorsqu'il est question de réduction, est-ce que l'on parle d'un pourcentage de réduction ou d'une réduction d'un nombre précis? Si le taux d'homicide passe de 70 à 35 personnes par 100 000 habitants dans une ville, je ne me sentrais toujours pas en sécurité, parce que je suis habitué à une ville où le taux est de 2,5 à 3 personnes par 100 000 habitants. Il faut être prudent avec ce type de statistiques et d'affirmations.

Au cours des 30 à 40 dernières années, les taux généraux de criminalité, d'actes de violence et particulièrement d'homicide aux États-Unis et au Canada se suivent toujours. Lorsque nos taux augmentent, les leurs augmentent également, et lorsque leurs taux diminuent, les nôtres font de même. Par contre, les statistiques des deux pays sur l'emprisonnement sont complètement différentes. Aux États-Unis, les statistiques ont commencé à augmenter vers 1975, et elles continuent de le faire, tandis que nos taux sont relativement stables depuis au moins 1960. Lorsqu'on vous présente l'argument selon lequel les Américains ont connu une énorme réduction, regardez les réductions comparables que nous observons au Canada relativement aux meilleures mesures que nous avons sur les homicides, et vous remarquerez que les données se ressemblent beaucoup. Cela n'a certainement rien à voir avec le taux d'emprisonnement puisque ici, contrairement aux États-Unis, le taux est plutôt stable.

La présidente : Vous rappelez-vous ce que j'ai dit?

M. Doob : Oui, je suis désolé. C'est ce qui arrive avec les professeurs.

La présidente : Ou même avec les sénateurs. Nous aimons nous aussi utiliser tout le temps qui nous est alloué.

M. Doob : C'est une combinaison dangereuse.

Le sénateur Milne : Je vais essayer de ne pas vous faire la leçon ni de me laisser faire la leçon.

Lorsque vous avez comparu devant le comité à la Chambre des communes, je crois que vous avez cité des statistiques que le premier ministre a utilisées pour ce projet de loi, des statistiques selon lesquelles près de 40 p. 100 des crimes commis à l'aide d'armes à feu à Toronto en 2006 l'avaient été par une personne en libération sous caution, en libération conditionnelle, en permission de sortir ou en probation. Vous avez conclu en disant que si vous disposiez de ces chiffres, peu importe qui les avait recueillis, vous seriez en mesure de déterminer, sur ces quelque 40 p. 100, la part que représentaient les personnes en libération sous caution, et les autres, qui avaient commis une infraction mettant en jeu des armes à feu.

Avez-vous pu obtenir ces chiffres?

Mr. Doob: No, I have not.

Senator Milne: We asked here, in this committee, if the minister could produce those figures and he said he would try to do so but he has not.

Mr. Doob: No, I have not. Part of the difficulty would be that those are 2006 figures and probably some of those cases are still being litigated. People are loath to share files in those circumstances.

Senator Milne: I can imagine that.

You also quoted today the fact that the number of people in Ontario who are either out on bail or in prison awaiting a trial is so large that it far exceeds the number of people who are actually serving sentences, after their trial.

People are actually being punished right now without having been convicted. This, as you have pointed out, further undermines any kind of proportionality in sentencing. A few years ago, this committee decided, several times, that we would do a study on sentencing and, because of the pressure on legislation, we have never been able to get down to it. This lack of proportionality concerns me greatly.

There is something else about the reverse onus in this bill that concerns me. It began in the 1970s, and I see it increasingly moving away from the British common law system, where a person is innocent until they are proven guilty, and moving more and more towards the French system, where you must prove your innocence.

Would you care to comment on that?

Mr. Doob: Let me clarify one thing. In Ontario's prisons, about 65 to 70 per cent are out in the community under various forms of conditions while awaiting trial. That 65 or 70 per cent of people clearly have not been found guilty of the offence with which they are charged. That, unambiguously, challenges the presumption of innocence. They have not had the opportunity to go to court; they are awaiting trial.

In common law countries over the centuries, we have decided that we will hold people. However, how do you hold them and what are the conditions under which you make the decisions? My starting point is that where we want to hold people in custody, we must prove that they should be held. We do that when we sentence people. We say, "You must find the person guilty." We then sentence them and that is the penalty that they, presumably, deserve.

Where a person is being held in pre-trial detention, however, in principle it is important for the state to have to prove to some standard that the person needs to be detained without a trial, and that we are concerned when people are not given that opportunity.

M. Doob : Non, je n'ai pas réussi.

Le sénateur Milne : Nous avons demandé ici, à ce comité, si le ministre pouvait fournir ces chiffres, et il a répondu qu'il essaierait, mais il ne l'a pas fait.

M. Doob : Je n'ai pas obtenu ces chiffres. Le problème vient en partie du fait qu'il s'agit de chiffres de 2006, et que certains des dossiers sont probablement encore devant les tribunaux. Les gens ne sont pas disposés à partager les dossiers dans de telles circonstances.

Le sénateur Milne : Je peux le croire.

Vous avez également mentionné aujourd'hui que le nombre de personnes en Ontario qui sont soit en liberté sous caution soit en prison en attente d'un procès est si important qu'il dépasse largement le nombre de personnes qui purgent réellement une peine après leur procès.

En fait, les gens sont punis actuellement sans avoir été reconnus coupables. Cette situation, comme vous l'avez souligné, constitue une autre attaque contre tout type de proportionnalité dans la détermination des peines. Il y a quelques années, ce comité a décidé, à plusieurs reprises, qu'il mènerait une étude sur la détermination des peines. Toutefois, en raison des pressions sur la loi, nous n'avons jamais été capables de nous y mettre. Ce manque de proportionnalité me préoccupe beaucoup.

Il y a autre chose au sujet de l'inversion du fardeau de la preuve qui m'inquiète dans le projet de loi. Cela a commencé dans les années 1970, et je vois qu'on s'éloigne de plus en plus du système de la common law britannique, où l'accusé est présumé innocent tant qu'il n'est pas reconnu coupable, pour se rapprocher du système français, où l'on doit prouver son innocence.

Qu'en pensez-vous?

M. Doob : Permettez-moi de clarifier une chose. Dans les prisons de l'Ontario, 65 à 70 p. 100 des détenus attendent leur procès en liberté dans la collectivité sous certaines conditions. Ces gens n'ont évidemment pas été reconnus coupables de l'infraction dont ils sont accusés. Et cela remet en cause, incontestablement, le principe de présomption d'innocence. Ils n'ont pas encore eu la possibilité de passer devant un tribunal : ils attendent leur procès.

Au fil des siècles dans les pays régis par la common law, on a décidé de détenir les gens. Mais comment les détenir et quelles sont les conditions qui motivent une telle décision? Pour moi, si nous voulons détenir quelqu'un, il faut d'abord prouver qu'il doit être détenu. C'est ce qu'on fait quand on condamne quelqu'un. On dit : « Cette personne est reconnue coupable », puis on décide de la peine applicable, et c'est, en principe, la peine que l'accusé mérite.

Cependant, si une personne est placée en détention préventive, il est important, en principe, que l'État doive prouver, selon une certaine norme établie, qu'il faut détenir cette personne sans procès, et nous sommes inquiets lorsqu'une personne n'a pas cette possibilité.

I will not say that we should reduce our pre-trial detention population to a particular number or certainly not to zero because we all understand there is a necessity to hold certain kinds of people. The problem lies in where it has been growing. In Ontario, it has been growing at a rather dramatic rate for about the last 10 years and somewhat for the last 20 years. We seem to be going in the wrong direction.

One of my colleagues and I looked at this. Whenever we show graphs on this, people say, "That is because of guns and gangs and drugs in Ontario." We looked at the same graphs for women. The growth in women in custody in pre-trial detention is even more dramatic — obviously, at a lower level, but it is more dramatic than for men. That data suggests that it has nothing to do with guns and gangs and violence and drugs, and so on. It is part of our culture that we simply hold people in pre-trial detention.

The Chair: Do we know how many of these roughly 65 per cent are eventually found guilty or plead guilty?

Mr. Doob: I do have those figures, but I do not remember what they are.

The Chair: If you if you could send them to us, we would appreciate it.

Senator Di Nino: Professor, I do not think you will find any disagreement in this room or probably in any room in the country that this is a very complex and difficult problem. Furthermore, I do not think you will find disagreement that incarceration is not the only solution. You have rehabilitation and, as you said, bail laws, prevention, and so on. We do not disagree with that. We should also state that this government has introduced several initiatives in the past two years that they have been in power, primarily directed at youth in prevention and treatment.

I do think we should focus on what this is all about. Bill C-2 is really dealing with — and, in particular, the issues we are talking about here — a small number of criminals who are repeat offenders, who are violent and who should not be on the streets of any parts of Canada, particularly the communities that are being shattered by these folks on a regular basis — that is, the area I come from, which is Toronto, the GTA, and other areas such as Winnipeg.

I was struck by two comments you made: First, you made a comment that if the homicide rate in the city was reduced from 70 to 35, you would not feel very comfortable or safe. If this bill were able to reduce the rate anywhere by half, it would have accomplished more than any one of us believe it will do, although we think it is necessary and it should be done.

Concerning the other statistic that you gave us, found at page 5 of your presentation, with respect to the 5,200 people that are released on statutory releases. You said that each year about

Je ne dis pas que nous devrions réduire le nombre des personnes en détention préventive à un certain seuil et certainement pas à zéro, puisque nous savons tous qu'il est nécessaire de détenir certains accusés. Le problème, c'est là où il y a eu augmentation. En Ontario, ce nombre a augmenté à un rythme assez effarant depuis une dizaine d'années, voire les 20 dernières années. Il semble que nous allions dans la mauvaise direction.

L'un de mes collègues et moi nous sommes penchés sur la question. Lorsqu'on montre les courbes d'augmentation, les gens disent : « C'est à cause des armes, des gangs et de la drogue en Ontario. » Nous avons examiné les chiffres applicables aux femmes : l'augmentation du nombre de détentions préventives est encore plus marquée, évidemment à un niveau moindre, mais l'écart est plus grand que parmi les hommes. Ces données donnent à penser que cela n'a rien à voir avec les armes, les gangs, la violence, la drogue, « et cetera ». Cela fait partie de notre culture que de recourir à la détention préventive.

La présidente : Savons-nous combien parmi ces quelque 65 p. 100 de détenus sont finalement reconnus coupables ou plaident coupables?

M. Doob : J'ai accès à ces chiffres, mais je ne les ai pas en tête actuellement.

La présidente : Soyez aimable de nous les faire parvenir, je vous prie.

Le sénateur Di Nino : Monsieur, je pense que personne ici et probablement n'importe où ailleurs au pays ne contestera qu'il s'agit d'un problème complexe et difficile. Je pense aussi que personne ne croit que l'incarcération soit la seule solution. Il y a la réadaptation et, comme vous l'avez dit, les lois sur le cautionnement, la prévention, « et cetera ». Nous ne sommes pas en désaccord avec ça. Nous devons ajouter que le gouvernement a pris, au cours de ses deux dernières années au pouvoir, plusieurs initiatives axées sur la prévention et le traitement, principalement destinées aux jeunes.

Je pense que nous devrions plutôt nous intéresser à ce dont il est effectivement question. Le projet de loi C-2 aborde en fait des questions qui touchent — notamment les enjeux dont nous parlons ici — un petit nombre de criminels : des récidivistes violents qui ne devraient pas être en liberté où que ce soit au Canada, mais surtout pas dans les collectivités régulièrement traumatisées par leurs actions, à savoir la région d'où je viens, c'est-à-dire le Grand Toronto, ou d'autres régions, comme celle de Winnipeg.

J'ai été frappé par deux remarques que vous avez faites : premièrement, vous avez dit que, si le nombre d'homicides commis dans la ville passait de 70 à 35, vous ne vous sentiriez pas très à l'aise ou en sécurité. Si le projet de loi permettait de réduire ce nombre ne serait-ce que de moitié, il aurait permis d'aller au-delà de nos espérances, quoique nous pensions qu'il est nécessaire et qu'il faut le faire.

Il y a aussi l'autre statistique que vous nous avez fournie, à la page 5 de votre mémoire, au sujet des 5 200 personnes mises en liberté d'office. Vous avez dit que, chaque année, environ 150 de

150 of these offenders are returned to penitentiary for a violent offence. How many lives have been shattered by these 150 people? How many lives were taken? What effect has that had on the community? I say to you, sir, that if this bill accomplishes a small part of those two types of statistics that you have mentioned, then I think it will have accomplished its objective.

Would you not agree that we should do whatever we can, whatever we are legally obliged to do, to reduce the number of offences of that small group of citizens of this country — whether they are citizens or not — to keep them off the streets of our cities and towns and keep them in jail for as long as we can so they can do less damage?

Mr. Doob: I raised the issue of reducing homicide rates from 70 to 35 because I do not think that whatever the results of that study are will have much bearing on Toronto or anywhere else. A city with a homicide rate of 70 has qualitatively different concerns.

A second point is that the best evidence I have read — and I have read a number of different studies on that particular initiative — would suggest that the initiative itself had nothing to do with it. It is a circumstance where there is a spike in homicide. Of course, people jump to do something but the homicide rate would have gone down in any case.

I would agree with you. We should do whatever we can to reduce violent offences. The critical word I would emphasize is to reduce violent offences, not just simply to do things.

We are doing things because we think they will have an impact, but we know from research that they will not have an impact; we are checking off on some mythical list that we have solved the problem or contributed to solving the problem of violence.

I think we have not contributed to solving the problem of violence with this bill.

Senator Di Nino: It is also important to remind ourselves that this bill did not just come out of someone's mind. It is a result of numerous Canadians across this country knocking at the door of their elected members, who in effect listened to constituents when they spoke and passed this legislation with all-party support in the other place. That is another component of the responsibility that we as parliamentarians have. We need to respond. Would you not feel that we at least are doing our best to respond to the loud Canadian comments about this issue?

Mr. Doob: I am not a political scientist, but I think that the question has to do with what the role of Parliament is on matters such as this and whether you should be listening to constituents or also leading. In a complex policy area, it is the role of Parliament also to lead by making principled statements about what will be effective. It is not surprising to me that most people believe that mandatory minimum penalties or harsher penalties will deter. The reason most people believe that is that most public spokespeople for that say that, so the fact that those statements may be wrong is

ces contrevenants sont réincarcérés pour une infraction violente. Combien de vies ont-elles été détruites par ces 150 personnes? Combien de personnes ont perdu la vie? Quel effet cela a-t-il eu sur la collectivité touchée? Je vous le dis, monsieur : si ce projet de loi permet d'améliorer ne serait-ce que dans une faible mesure les deux statistiques que vous avez mentionnées, je pense qu'il aura concrétisé son objectif.

Ne croyez-vous pas que nous devrions faire tout notre possible, que nous y soyons tenus par la loi ou non, pour réduire le nombre des infractions commises par ce petit groupe de citoyens — qu'ils soient citoyens ou non — afin de les tenir loin des rues de nos villes et villages et de les garder en prison aussi longtemps que nous le pouvons pour éviter qu'ils causent plus de préjudices?

M. Doob : J'ai soulevé la question de la réduction du nombre d'homicides de 70 à 35 parce que je ne crois pas que les résultats de cette étude auront beaucoup d'influence sur Toronto ou ailleurs. Une ville où l'on dénombre 70 homicides a des préoccupations qualitativement différentes.

Deuxième point : les meilleures études — et j'en ai lu un certain nombre sur cette initiative — donnent à penser que l'initiative proprement dite n'a rien à voir avec la situation observée : il s'agit d'une brusque variation. Évidemment, les gens se précipitent pour faire quelque chose, mais le nombre d'homicides aurait diminué de toute façon.

Je suis d'accord avec vous. Nous devrions faire tout notre possible pour réduire le nombre des infractions violentes. L'idée importante sur laquelle j'insisterais, c'est de réduire le nombre des infractions violentes, ce n'est pas simplement de faire quelque chose.

Nous prenons des mesures parce que nous pensons qu'elles auront un effet, mais nous savons, d'après les études, qu'elles n'en auront pas : nous sommes en train d'écrire, sur une liste mythique de points à régler, que nous avons réglé ou contribué à régler le problème de la violence.

Je ne pense pas que ce projet de loi contribue à régler le problème de la violence.

Le sénateur Di Nino : Il faut aussi se rappeler que ce projet de loi n'est pas simplement sorti du cerveau de quelqu'un. C'est le résultat du fait que beaucoup de Canadiens se sont adressés à leurs députés, qui étaient effectivement à l'écoute de leurs électeurs et ont adopté la mesure législative avec l'appui de tous les partis de l'autre endroit. C'est l'une de nos responsabilités de parlementaires. Nous devons réagir. Ne croyez-vous pas que nous sommes en train de faire de notre mieux pour réagir au message clair des Canadiens à ce sujet?

M. Doob : Je ne suis pas politologue, mais je pense que cela a à voir avec le rôle du Parlement dans de telles affaires et avec la question de savoir si vous devez écouter vos électeurs ou les orienter également. Dans un domaine stratégique complexe, il incombe aussi au Parlement de montrer la voie en faisant des déclarations de principe sur ce qui sera efficace. Je ne suis pas surpris que la plupart croient que des peines minimales obligatoires ou des peines plus sévères seront dissuasives. Ils le croient parce que la plupart des porte-parole publics le disent, de

irrelevant. I would agree that if you went out on the street and asked people, “Do you think that raising penalties will deter?”, people will say yes. That does not make it happen.

Senator Andreychuk: I want to pick up on your well-taken point that the sentencing process should be coherent. I also think that most people believe in the principle of proportionality, if they understand it. I think more lawyers and criminologists, et cetera, know that.

You take a harsh view of Bill C-2, but I look at the purpose of sentencing in our Criminal Code. Section 718 lays out that the purpose of sentencing:

- (a) to denounce unlawful conduct;
- (b) to deter the offender and other persons from committing offences;
- (c) to separate offenders from society, where necessary;
- (d) to assist in rehabilitating offenders;
- (e) to provide reparations for harm done to victims or to the community; and
- (f) to promote a sense of responsibility in offenders, and acknowledgment of the harm done to victims and to the community.

That is a broad, general, coherent statement.

However, we then added section 718.01, which said offences against children should have a heavier reliance on the objectives of denunciation and deterrence. We added 718.1 that said a sentence must be proportionate to the gravity of the offence. We then, as Senator Baker has pointed out, added section 718.2. I would not suffer the indulgence of the chair to read you all the ways we have now added to the fundamental principles you have been talking about. Section 718.2 makes all kinds of variations, such as one that was pointed out in 718.2(b): How many times can you use the word “similar” in one sentence?

We also added mandatory sentences, not by this legislation but by previous legislation. As you pointed out, the statistics are how you read them, whether they help or not.

If it is the role of Parliament to address this issue of sentencing and give guidance to the court, the courts also give guidance back to the Parliament whether we are constitutional within limits.

The act of using mandatory sentences or proposing them in this bill is not the first time. Parliament is struggling to get that balance. Bill C-2 is after a series of adjustments to our Criminal Code to get at this very serious issue of crime.

sorte qu'il importe peu que ces déclarations puissent être fausses. Je suis d'accord avec vous : si vous allez dans la rue pour demander aux gens : « Pensez-vous qu'on réduira la criminalité si on augmente les peines? », ils répondront que oui. Ce n'est pas pour autant ce qui arrive effectivement.

Le sénateur Andreychuk : Je voudrais revenir sur votre argument, bien fondé, selon lequel le système d'établissement des peines devrait être cohérent. Je pense également que la plupart des gens croient au principe de la proportionnalité s'ils le comprennent. Je pense que de plus en plus d'avocats, de criminologues, « et cetera » le savent.

Vous avez une opinion sévère du projet de loi C-2, mais examinons l'objet de l'établissement des peines d'après le Code criminel. L'article 718 énonce cet objet :

- a) dénoncer le comportement illégal;
- b) dissuader les délinquants, et quiconque, de commettre des infractions;
- c) isoler, au besoin, les délinquants du reste de la société;
- d) favoriser la réinsertion sociale des délinquants;
- e) assurer la réparation des torts causés aux victimes ou à la collectivité;
- f) susciter la conscience de leurs responsabilités chez les délinquants, notamment par la reconnaissance du tort qu'ils ont causé aux victimes et à la collectivité.

Voilà un énoncé général et cohérent.

Mais nous y avons ajouté l'article 718.01, qui dispose que les infractions commises contre des enfants devraient être assorties de peines plus axées sur la dénonciation et la dissuasion. Nous avons aussi ajouté l'article 718.1, qui dit que la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction. Et, comme l'a rappelé le sénateur Baker, nous avons encore ajouté l'article 718.2. Je ne veux pas abuser de la patience de la présidente en vous lisant tout ce que nous avons ajouté aux principes fondamentaux dont vous avez parlé. L'article 718.2 apporte toutes sortes de variante, dont celle à l'alinéa 718.2b). Combien de fois peut-on employer le mot « semblable » dans une même phrase?

Nous avons également ajouté les peines obligatoires, non pas dans la présente mesure législative, mais dans la précédente. Comme vous l'avez fait remarquer, on peut faire dire ce que l'on veut aux statistiques, qu'elles aident ou non.

S'il incombe au Parlement de régler la question de l'établissement des peines et de donner des instructions aux tribunaux, ceux-ci informent également le Parlement des limites de leur constitutionnalité.

Ce n'est pas la première fois qu'on emploie des peines obligatoires ou qu'on en propose. Le Parlement se débat pour trouver un équilibre à cet égard. Le projet de loi C-2 fait suite à une série de modifications apportées au Code criminel dans l'espoir de régler ce très grave problème.

The government has obviously the administration of justice, and to work with the provinces, which are asking for Bill C-2. I see the House of Commons having passed this bill and I wonder what my role should be. If it were the only thing we were doing, then I would be very worried. I see this struggle of treatment, front-end loading treatment for children, then for youth offenders, then for first-time offenders and second-time offenders. I see a reliance on programs and being told that we do have treatment programs in custody. I continue to say that we should have reintegration programs, on which we should put new and greater emphasis. The government indicates that it is responding to that.

Is it your point that it is time to look at sentencing again to bring some more cohesion, or is there something in Bill C-2 that you decidedly dislike compared to the mandatory put in the 1990s and the 2000s before this bill?

Mr. Doob: My concern with Bill C-2 is really a simple one. I do not see that the provisions will address the problem that they are supposed to be addressing. I see the bill adding incoherence to an already somewhat incoherent Criminal Code set of sentencing provisions, to focus purely on that, or to bail.

What it is that you, the Senate, does is something of which I have no special expertise in this circumstance, but in the long run, whatever you do on this bill, do not fool yourself into thinking that you have done anything at all that will make any of us any safer. Whatever decisions you make will be for reasons that should not include public safety.

I should like to move to the mandatory minimum penalties. You are absolutely right. The mandatory minimum penalties have been with us since we have had a Criminal Code. The set of offences that have mandatory minimum penalties is a somewhat incoherent set itself. In 1996, the firearms ones were brought in initially.

I do not understand part of the logic that has been brought into this bill from the previous Bill C-10 of having a mandatory minimum penalty of five years for certain firearms offences and four years for others. That does not seem to make much sense, nor, frankly, is it the end of the world for me. It undermines the fact that this is not a set of provisions that was thought of in terms of its goal, which we would all agree is to reduce crime, and violent crime in particular.

That is really my concern. My concern is also that, although you have seen and debated much of this before, in the end this will not address the issues. This will make people feel as if Parliament has done something, and that feeling will be wrong.

Senator Andreychuk: As I understand it, they are tackling violent crime rather than the entire spectrum of sentencing. From all the literature I have read, I believe the kinds of options that previous governments and this government have and continue to struggle with are pretty much what you see in the Criminal Code. I was arguing about the idea of having coherence.

Le gouvernement est évidemment chargé de l'administration de la justice, et il doit collaborer avec les provinces, qui demandent le projet de loi C-2. Je vois que la Chambre des communes a adopté le projet de loi, et je me demande ce que je dois faire. Si c'était la seule chose que nous faisions, je serais très inquiète. Je constate ce souci du traitement, le traitement précoce des enfants, puis des jeunes contrevenants, ensuite des contrevenants ayant commis une première infraction, puis des contrevenants ayant commis une deuxième infraction. Je vois qu'on s'appuie sur des programmes, et on me dit que nous avons des programmes de traitement dans les établissements. Je continue de dire que nous avons besoin de programmes de réinsertion et qu'il faut y accorder plus d'importance. Le gouvernement y est sensible.

Selon vous, est-il temps de s'interroger sur le système d'établissement des peines pour y apporter une certaine cohérence, ou y a-t-il quelque chose dans le projet de loi C-2 qui vous déplaît particulièrement en comparaison des peines obligatoires proposées dans les années 1990 et 2000?

M. Doob : Mon inquiétude par rapport au projet de loi C-2 est en fait très simple. Je ne vois pas en quoi ses dispositions permettront de régler le problème qu'elles sont censées régler. On ajoute de l'incohérence à un Code criminel qui prévoit une série de peines déjà assez incohérentes, pour ne s'intéresser qu'à cela, ou aux libérations sous caution.

Ce qui incombe au Sénat n'est pas de mon ressort en l'occurrence, mais, à long terme, quoi que vous décidiez au sujet de ce projet de loi, ne vous y trompez pas : vous n'aurez rien fait pour nous donner un supplément de sécurité. Quoi que vous décidiez, vous le ferez pour des raisons autres que la sécurité publique.

J'aimerais passer à la question des peines minimales obligatoires. Vous avez absolument raison : elles existent depuis que nous avons un Code criminel. La série d'infractions appelant des peines minimales obligatoires est elle-même assez incohérente. En 1996, l'usage d'armes à feu était la première à en faire partie.

Je ne saisis pas une partie de la logique transférée du projet de loi C-10 à celui-ci concernant la peine minimale obligatoire de cinq ans pour certaines infractions associées à l'usage d'armes à feu et de quatre ans pour d'autres. Cela ne semble pas avoir beaucoup de sens, mais, franchement, ce n'est pas la fin du monde non plus. Cela compromet le fait que ce n'est pas une série de dispositions envisagées en fonction de leur objectif, qui, nous sommes tous d'accord, est de réduire la criminalité et notamment le nombre de crimes violents.

C'est là ma vraie préoccupation. Je m'inquiète également que, malgré tous les débats antérieurs, cela ne règlera pas les problèmes. Les gens auront l'impression que le Parlement a fait quelque chose, et cette impression sera fausée.

Le sénateur Andreychuk : D'après moi, on s'intéresse aux crimes violents plutôt qu'à l'éventail complet des peines. Selon les ouvrages que j'ai lus, je crois que les solutions offertes aux gouvernements antérieurs et à celui-ci et avec lesquelles ils n'ont pas cessé de se débattre sont en gros celles que propose le Code criminel. Je parlais d'instaurer de la cohérence.

Do you not think that this bill will in any way reduce crime? It may not achieve the expectations that some people have of it, but do you not believe that repeat offenders being dealt with in the way they will be under this bill will remove them from society and make society more secure?

We were told by Correctional Service Canada that, if we have the opportunity to hold them longer, the treatment they can receive, which we were told is among the best in the world, if not the best, would be better than this revolving door that creates more victims and does little for the offender.

Mr. Doob: As I said in response to an earlier question, I will not argue against the logic that, if we were to increase the size of our penitentiary population by some thousands of people, these people will not be committing crimes while imprisoned.

We must look at this in two ways. First, if they are going to be released, we must do what we can to reduce the possibility of them offending at that time. Second, we have to look at this in terms of opportunity costs.

My concern about this bill is that imprisonment is a very expensive crime prevention program, that we are imprisoning large numbers of people for relatively little in return.

There are two things I would have liked to have seen instead of this bill. One is a serious discussion about what the costs of the bill are, and the second is a serious discussion with many people at the table about what they could do with that amount of money in order to reduce crime. That is the discussion I would like to have take place.

On the issue of coherence, I see this bill adding in certain ways to the incoherence of sentencing and bail rather than helping to make it more coherent.

Senator Andreychuk: The points you made about cost and considering alternatives are exactly what I have heard for 40 years that we will do. We may have done some of it, and it is not working, and we come back to using the criminal law as one tool. We then look at all other societal issues, which I strongly suspect is what we are doing here.

Senator Oliver: I have three questions that I would like to get on the record before the time expires.

In response to Senator Cowan's questions about the Levitt study, you said that you, a colleague in Ottawa and a colleague in California did a critique of the study. Did you publish your critique? If so, can you give us the citation?

Second, did Levitt have a chance to reply to your critique? If so, may we have that?

Is there anything at all good about Bill C-2? The Government of Canada has engaged the best minds it could find in Justice Canada and many other departments to come up

Ne pensez-vous pas que ce projet de loi permettra d'une façon ou d'une autre de réduire la criminalité? Il se peut qu'il ne remplisse pas tous les espoirs de certains, mais ne croyez-vous pas que les récidivistes, tel que le projet de loi prévoit de les traiter, seront écartés de la société, qui sera ainsi plus sûre?

Le Service correctionnel du Canada nous a dit que, si nous avions la possibilité de les détenir plus longtemps, on obtiendrait de meilleurs résultats du type de traitement qu'ils reçoivent, lequel est, paraît-il, parmi les meilleurs au monde, sinon le meilleur, au lieu de ce système de portes tournantes qui crée plus de victimes et ne fait pas grand-chose pour les contrevenants.

M. Doob : Comme je l'ai dit en réponse à une question précédente, je ne m'opposerai pas à la logique selon laquelle, si nous augmentons la population carcérale de quelques milliers de détenus, ces gens ne commettront pas de crimes pendant leur incarcération.

Nous devons envisager la question sous deux angles. Premièrement, s'ils doivent être relâchés, nous devons faire notre possible pour réduire l'éventualité d'une récidive. Deuxièmement, nous devons tenir compte des coûts de renonciation.

Ce qui m'inquiète dans ce projet de loi, c'est que l'incarcération est un programme de prévention de la criminalité très coûteux et que nous allons incarcérer un grand nombre de gens pour pas grand-chose en retour.

Il y a deux choses que j'aurais aimé voir à la place de ce projet de loi. La première est une sérieuse analyse des coûts du projet de loi, et la deuxième est une sérieuse analyse, en compagnie de beaucoup de gens, de ce qu'ils pourraient faire avec cet argent pour réduire la criminalité. C'est ce genre d'analyses que je voudrais voir.

Sur la question de la cohérence, je constate que le projet de loi ajoute, d'une certaine façon, à l'incohérence du système d'établissement des peines et des libérations sous caution au lieu de le rendre plus cohérent.

Le sénateur Andreychuk : Votre argument concernant les coûts et l'analyse de solutions de rechange est exactement ce que j'entends dire qu'on fera depuis 40 ans. On l'a peut-être fait en partie, et ça ne marche pas : on en revient toujours au droit pénal comme seul instrument. On examine ensuite tous les autres problèmes sociaux, et c'est ce que nous faisons en ce moment, je crois.

Le sénateur Oliver : J'aurais trois questions à formuler avant que le temps nous manque.

En réponse aux questions du sénateur Cowan au sujet de l'étude de Levitt, vous avez dit que vous, un collègue d'Ottawa et un autre de Californie en avez fait une critique. L'avez-vous publiée? Dans ce cas, pourriez-vous nous en donner la référence?

Deuxièmement, Levitt a-t-il eu la possibilité de répondre à votre critique? Dans ce cas, pourrions-nous avoir sa réponse?

Y a-t-il quoi que ce soit de bon dans le projet de loi C-2? Le gouvernement du Canada a invité les esprits les plus éclairés qu'il pouvait trouver à Justice Canada et dans beaucoup d'autres

with Bill C-2, and you have said very little, if anything, good about it. You actually asked whether we believe that the government has carefully considered other ways in which violence could be addressed in a more effective way. The answer is, clearly, yes.

I ask whether there is anything good about this bill in response to your scathing attack in saying it will have no effect whatsoever in reducing crime.

My third question is about cost. You say that it costs \$94,000 a year to keep a prisoner and asked whether that money could be better spent. You would like that \$94,000 spent on the hiring of an additional police officer in troubled northern communities or on ensuring that disadvantaged youths in our communities have opportunities available to them, et cetera.

We were told by Terrence Cooper, the Assistant Crown Attorney from the Ministry of the Attorney General of Ontario, that 90 per cent of the crimes committed by dangerous offenders are sexual offences. Do you think that making opportunities available to youth would solve the problem of these sexual offence crimes and make the community safe?

Mr. Doob: I brought a copy of our response to Kessler and Levitt that was published in 2006.

The Chair: The clerk will take it and copy it for all members of the committee.

Mr. Doob: In the same issue of the journal in which this was published, Professor Levitt replied to the issue, but I do not have that with me.

Senator Oliver: What is the name of the journal?

Mr. Doob: *Criminology & Public Policy*.

On the second question, I focused on a limited number of aspects of Bill C-2, and in those aspects that I spoke about I did not see anything that I thought would improve the criminal justice process or deal with violent crime.

Senator Oliver: Did you read the whole bill?

Mr. Doob: I have looked at the whole bill. There are areas that I know nothing about that have been discussed with previous witnesses. For example, age of consent is not an area in which I have any expertise, so I am reluctant to express views about it.

On the third issue about other uses of the money, it is true that a substantial portion of the dangerous offenders are sex offenders, and there is no question that that is where we are using the money.

As to what we could do to reduce sex offending by youth or adults, I have relatively little expertise on that. The people who do this work say that there are certain treatments they believe to be effective. I do not know much more than that about it.

ministères à élaborer ce projet de loi, et vous n'en dites à peu près rien de bon. Vous avez même demandé si nous pensions que le gouvernement avait sérieusement envisagé d'autres moyens de régler plus efficacement le problème de la violence. La réponse est claire : oui.

Je vous demande s'il y a quoi que ce soit de bon dans ce projet de loi parce que vous avez déclaré sévèrement qu'il ne réduira en rien la criminalité.

Ma troisième question concerne les coûts. Vous avez dit qu'il en coûte 94 000 \$ par an pour incarcérer un détenu et vous avez demandé si cet argent pourrait trouver un meilleur usage. Vous aimeriez mieux qu'on le dépense pour engager un policier de plus dans les collectivités du Nord en difficulté ou pour veiller à ce que les jeunes défavorisés de nos collectivités jouissent de plus de possibilités, « et cetera ».

Terrence Cooper, procureur adjoint de la Couronne au ministère du Procureur général de l'Ontario, nous a dit que 90 p. 100 des crimes commis par des contrevenants dangereux sont des infractions sexuelles. Pensez-vous que, en offrant des possibilités aux jeunes, on réglerait le problème de ces crimes sexuels et on améliorerait la sécurité de nos collectivités?

M. Doob : J'ai apporté un exemplaire de notre réponse à Kessler et Levitt, qui a été publiée en 2006.

La présidente : Le greffier va en faire des copies pour tous les membres du comité.

M. Doob : Dans le même numéro de la revue où cela a été publié, il y a la réponse du professeur Levitt, mais je ne l'ai pas ici.

Le sénateur Oliver : Quel est le nom de la revue?

M. Doob : *Criminology & Public Policy*.

Pour ce qui est de la deuxième question, je me suis limité à un certain nombre d'aspects du projet de loi C-2, et c'est à l'égard de ces aspects que je n'ai rien vu qui puisse à mon avis améliorer le système de justice pénale ou régler le problème des crimes violents.

Le sénateur Oliver : Avez-vous lu tout le projet de loi?

M. Doob : Oui. Il y a des éléments dont je n'ai aucune connaissance et qui ont été analysés par d'autres témoins. Par exemple, je n'ai pas d'expertise en ce qui concerne l'âge du consentement, de sorte que j'hésite à me prononcer à cet égard.

Concernant la troisième question, qui a trait aux autres usages éventuels de l'argent, il est vrai qu'une bonne partie des contrevenants dangereux commettent des infractions sexuelles, et il est clair que c'est là que nous employons l'argent.

Quant à savoir ce que nous pouvons faire pour réduire le nombre des infractions sexuelles commises par des jeunes et des adultes, j'ai peu d'expertise à ce sujet. Les spécialistes de cette question disent que certains traitements sont efficaces. Je n'en sais guère plus.

The Chair: Mr. Doob, thank you very much. This has been an extremely interesting meeting. We are grateful to you for having taken the time to join us and give us your views.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, February 25, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts, met this day at 2:08 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we resume our study of Bill C-2.

We have the pleasure of welcoming this afternoon, as witnesses, from the Toronto Police Service, Detective Sergeant Kim Scanlan, Sex Crimes Unit, Child Exploitation/Special Victims; from the Canadian Association of Chiefs of Police, Chief Ian Mackenzie of the Abbotsford Police Department; and from the RCMP, Staff Sergeant Mike Frizell, National Child Exploitation Coordination Centre.

Thank you all very much for being with us. We are looking forward to hearing what you have to tell us.

Chief Ian Mackenzie, Abbotsford Police Department, Canadian Association of Chiefs of Police: Good afternoon, honourable senators. I appreciate the opportunity to represent the Canadian Association of Chiefs of Police at your hearing today. As has been mentioned, I am the police chief in Abbotsford, British Columbia, and I am a member of the Canadian Association of Chiefs of Police — CACP — Law Amendments Committee.

It is my distinct honour today to represent CACP President Steven Chabot, Deputy Director of the Sûreté du Québec, at this hearing today.

Since its inception in 1905, the CACP has advocated on behalf of Canada's many police organizations on issues of significant importance to policing and the Canadian public. Among its many objectives, the CACP advocates for legislative reform, policy improvements and innovative solutions to crime and public order problems. It is in the capacity of advocating for legislative change and public policy reform that the CACP appears regularly before Senate and House committees on a number of important public safety issues.

The Co-chairs of the Law Amendments Committee, Deputy Chief Clayton Pecknold of the Central Saanich Police Service and Assistant Director Pierre-Paul Pichette of the Montreal Urban Community Police Service, appeared before the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights

La présidente : Merci beaucoup, monsieur Doob. Cette séance a été très intéressante. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps de venir nous voir et de nous faire part de votre opinion.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 25 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 14 h 8 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous reprenons notre étude du projet de loi C-2.

Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi les témoins suivants : du Service de police de Toronto, la sergente-détective Kim Scanlan, Unité des crimes sexuels, Exploitation des enfants/victimes spéciales; de l'Association canadienne des chefs de police, le chef Ian Mackenzie, du Service de police d'Abbotsford; et de la GRC, le sergent d'état-major Mike Frizell, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants.

Merci beaucoup à vous tous d'être des nôtres. Nous attendons avec impatience de vous entendre.

Chef Ian Mackenzie, Service de police d'Abbotsford, Association canadienne des chefs de police : Bonjour, honorables sénateurs. Je suis heureux d'avoir l'occasion de participer à votre audience ici aujourd'hui au nom de l'Association canadienne des chefs de police. Comme cela a été mentionné, je suis le chef du service de police d'Abbotsford, en Colombie-Britannique, et je suis également membre du Comité de modifications aux lois de l'Association canadienne des chefs de police, ou ACCP.

C'est pour moi un très grand honneur de représenter aujourd'hui Steven Chabot, président de l'ACCP, sous-directeur de la Sûreté du Québec.

Depuis sa création en 1905, l'ACCP intervient, pour le compte des nombreuses organisations policières du Canada, dans les dossiers d'importance pour le travail de la police et le public canadien. L'ACCP a, entre autres, pour mission de promouvoir la réforme législative, l'amélioration des politiques et l'adoption de solutions novatrices à la criminalité et aux problèmes intéressant l'ordre public. C'est dans le cadre de son travail de défenseur de réformes législatives et de politiques publiques que l'ACCP comparaît régulièrement, au sujet de quantité d'importants dossiers de sécurité publique, devant des comités du Sénat et de la Chambre des communes.

Les coprésidents du Comité de modifications aux lois, le chef de police adjoint Clayton Pecknold, du Service de police de Saanich Centre, et le directeur adjoint Pierre-Paul Pichette, du Service de police de la ville de Montréal, ont comparu devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la

last November to discuss Bill C-2. My comments today will reflect the position presented by those two gentlemen before the House committee as the CACP's position in regard to Bill C-2 has not changed since then.

I would like to reiterate a general comment made by CACP representatives when they speak to Senate and House committees. It is simply this: In our view, the criminal law has become far too complex and technical. The result of this evolution has been a marked increase in the amount of time required for the police to investigate crime as well as a dramatic increase in the length of trials. In our view, one outcome of the increasing complexity of the law has been a decline in the public's confidence in all segments of the criminal justice system. This is very troubling to the police and, I respectfully suggest, should be equally troubling to the legislative branch of government. If the public loses faith in our criminal justice system then the rule of law is potentially, if not actually, undermined.

The CACP has argued for many years that the criminal law needs to be simplified and that the police need to be given the necessary tools, within the reasonable parameters of the Charter of Rights and Freedoms, to do our job. While Bill C-2 addresses some of these concerns, it is only part of the solution, in our view.

The CACP urges Parliament to address many of the other ongoing and significant systemic deficiencies within the criminal justice system, such as the urgent need to modernize lawful access rules, comprehensive sentencing and bail reform, and introducing mechanisms to streamline mega-trials and disclosure.

However, the topic today is Bill C-2, and if I can take a few minutes I would like to present the CACP's position in regard to the bill. I will then attempt to answer any questions you may have.

Bill C-2's short title, as you know, is the "Tackling of Violent Crime Act." The bill's preamble states something that every Canadian would probably assume is obvious:

... Canadians are entitled to live in a safe society;

However, the preamble goes on to note something else that Canadians have now regrettably come to realize is also obvious. Firearms, dangerous and high-risk offenders, persons driving under the influence of alcohol or drugs, and sexual predators are threatening the safety of Canadians. The preamble concludes by saying that the bill is meant to combat violent crime, protect Canadians, keep violent criminals in prison and provide law enforcement with effective tools to detect crime and protect young persons from sexual predators.

Chambre des communes, en novembre dernier, pour discuter du projet de loi C-2. Les commentaires que je vous livrerai aujourd'hui refléteront la position étayée par ces deux messieurs devant le comité de la Chambre, étant donné que les opinions de l'ACCP à l'égard du projet de loi C-2 n'ont pas changé depuis.

J'aimerais répéter ici une observation générale qui est faite par les représentants de l'ACCP lorsqu'ils s'entrelient avec des comités du Sénat ou de la Chambre des communes. C'est simplement ceci. Le droit pénal est selon nous devenu beaucoup trop complexe et technique. Le résultat de cette évolution a été une augmentation marquée du temps qu'il faut à la police pour enquêter sur un crime, ainsi que de la durée des procès. À notre avis, une conséquence de la complexité accrue de la loi a été un recul de la confiance du public à l'égard de tous les éléments du système de justice pénale. Cet état de choses est très troublant pour la police et, je vous le soumetts respectueusement, devrait l'être tout autant pour le pouvoir législatif du gouvernement. Si le public perd confiance dans notre système de justice pénale, alors la règle du droit est minée, ou en tout cas risque de l'être.

L'ACCP affirme depuis de nombreuses années que le droit pénal doit être simplifié et que la police doit se faire doter des outils nécessaires, à l'intérieur des paramètres raisonnables découlant de la Charte des droits et libertés, pour faire son travail. Même si le projet de loi C-2 règle certaines de ces préoccupations, ce n'est là qu'une partie de la solution, à notre avis.

L'ACCP exhorte le Parlement de s'attaquer à nombre des autres lacunes systémiques permanentes et graves du système de justice pénale, notamment le besoin urgent de moderniser les règles en matière d'accès autorisé, d'entreprendre une réforme exhaustive de la détermination de la peine et du cautionnement, et d'introduire des mécanismes visant la simplification des méga-procès et de la divulgation.

Cependant, le sujet de l'heure est le projet de loi C-2, et, si vous permettez, j'aimerais prendre quelques minutes pour vous soumettre la position de l'ACCP à l'égard du projet de loi. Je m'efforcerai ensuite de répondre à vos questions.

Comme vous le savez, le titre abrégé du projet de loi C-2 est « Loi sur la lutte contre les crimes violents ». Le préambule du projet de loi énonce une chose qui est sans doute une évidence pour tous les Canadiens :

[...] les Canadiens ont le droit de vivre en sécurité dans la société;

Cependant, le préambule traite plus loin d'une chose que les Canadiens, fort regrettablement, ont dû reconnaître comme étant elle aussi une évidence. Les armes à feu, les délinquants dangereux et à haut risque, les personnes avec capacités affaiblies par l'effet d'une drogue ou de l'alcool menacent la sécurité des Canadiens. Le préambule dit, en conclusion, que le projet de loi a pour objet de lutter contre les crimes violents, de protéger les Canadiens, de maintenir en détention les délinquants violents et d'assurer aux agents chargés d'appliquer la loi des outils efficaces pour la détection et l'enquête des crimes et pour mieux protéger les jeunes personnes contre les prédateurs sexuels.

The CACP believes that the preamble to Bill C-2 accurately reflects the current situation in Canada and that its goal of providing the police with more effective tools to protect Canadians is reasonable and simply makes good sense.

With the committee's indulgence, I would like to make a few comments on four of the major aspects of Bill C-2. There are, as you know, many specific amendments to the Criminal Code proposed in the bill. My comments will be fairly global in nature and will not deal with the specifics of the proposed amendments, as I will leave that discussion to the subject-matter experts and the legislative drafters.

Speaking first on the issue of firearms, the CACP supports the provisions of Bill C-2 that are directed toward the criminal use of firearms and similar weapons. We believe that the proliferation of guns on the streets of Canada is alarming and that it is clearly obvious that the current state of the law is inadequate. As committee members will undoubtedly know, Statistics Canada issued a report I believe last week that highlighted the significant increase in the number of firearms-related crimes committed in Canada over the past several years. Not surprisingly, the use of guns for illegal purposes is most prevalent in Canada's large urban centres. However, the Statistics Canada report and simple observation illustrate that the problem is not restricted to those areas. For example, Abbotsford, where I live and work, is a city of approximately 130,000 people situated on the eastern border of Metro Vancouver. Abbotsford is made up of a combination of urban, industrial, commercial, and agricultural land uses and, like many other communities across our nation, is blessed with a scenic beauty that projects an image of serenity and peace. Yet, in 2006 there were 126 firearms offences and 40 incidents where shots were fired in Abbotsford. In 2007, two out of the three murders in Abbotsford involved the use of guns. As noted in that recent Statistics Canada report, this places Abbotsford as number 2 out of 27 census metropolitan areas on the percentage rating scale for gun-related homicides, just behind Edmonton.

Metro Vancouver recently saw the shooting murders of several people in public places. The same has occurred in Toronto and other Canadian communities, as everyone knows. There have been well-publicized tragedies of innocent people being caught in the crossfire. The Boxing Day murder of a 15-year-old girl on a public street in Toronto in 2005, and the murders of Ed Schellenberg and Chris Mohan in Surrey, British Columbia, on October 19, 2007, are such cases but are by no means the only ones.

This brazen criminal activity, most of which involves criminal organizations, strikes at the very fabric of our national culture of peace, order and good government. The Vancouver Police Department and police agencies in the Vancouver region, including Abbotsford, as well as police in many other parts of the country, have instituted gun interdiction and gang

L'ACCP estime que le préambule du projet de loi C-2 reflète fidèlement l'actuelle situation qui existe au Canada et que son objectif visant à assurer à la police des outils plus efficaces pour protéger les Canadiens est raisonnable et tout à fait logique.

Avec l'indulgence du comité, j'aimerais maintenant faire quelques commentaires au sujet des quatre principaux aspects du projet de loi C-2. Le projet de loi propose, comme vous le savez, de nombreux amendements au Code criminel. Mes observations seront de nature plutôt générale et ne traiteront pas du détail des amendements proposés, que je laisse aux soins des experts et des légistes.

En ce qui concerne, tout d'abord, la question des armes à feu, l'ACCP appuie les dispositions du projet de loi C-2 visant l'usage à des fins criminelles d'armes à feu et d'armes semblables. Nous croyons que la prolifération des armes à feu dans les rues du Canada est alarmante et qu'il est éminemment clair que l'actuelle loi est insuffisante. Comme le savent certainement les membres du comité, Statistique Canada a, la semaine dernière, je pense, produit un rapport mettant en relief la hausse marquée du nombre de crimes mettant en cause des armes à feu qui ont été commis au Canada au cours des dernières années. Constat qui n'est guère étonnant, l'utilisation d'armes à feu à des fins illégales est plus courante dans les grands centres urbains du pays. Cependant, le rapport de Statistique Canada et la simple observation montrent que le problème n'est pas limité à ces zones. Par exemple, la ville d'Abbotsford, où je vis et où je travaille, est une localité d'environ 130 000 habitants, située le long de la limite orientale de la région métropolitaine de Vancouver. Abbotsford est un patchwork d'utilisations urbaines, industrielles, commerciales et agricoles du terrain et, comme c'est le cas de nombreuses localités du pays, elle est baignée d'une beauté naturelle qui projette une image de sérénité et de paix. Pourtant, en 2006, il s'est commis à Abbotsford plus de 126 infractions avec arme à feu et 40 incidents au cours desquels des coups ont été tirés. En 2007, des armes à feu ont joué un rôle dans deux des trois meurtres commis à Abbotsford. Selon le récent rapport de Statistique Canada dont je viens de faire état, cela classe Abbotsford au deuxième rang sur 27 zones métropolitaines recensées pour la catégorie des homicides commis avec une arme à feu, tout juste derrière Edmonton.

On a récemment relevé, dans la région métropolitaine de Vancouver, plusieurs meurtres par balle perpétrés en lieu public. Il s'est passé la même chose à Toronto et dans d'autres collectivités canadiennes, comme tout le monde le sait. L'on a beaucoup parlé dans la presse de la tragédie des personnes innocentes qui ont perdu leur vie sous le feu croisé. Le meurtre le lendemain de Noël d'une adolescente de 15 ans dans une rue torontoise en 2005, et ceux d'Ed Schellenberg et Chris Mohan, à Surrey, en Colombie-Britannique, le 19 octobre 2007, sont des exemples de telles tragédies, mais ils sont loin d'être les seuls.

Cette activité criminelle éhontée, dont la plupart est le fait d'organisations criminelles, porte atteinte au tissu même de notre culture nationale, qui en est une de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Le Service de police de Vancouver et les forces policières de la région de Vancouver, y compris d'Abbotsford, ainsi que les services de police de nombreuses autres régions du

suppression units that have achieved some level of success in taking guns off the streets. However, in our view, far too often persons arrested in possession of guns do not receive a jail sentence.

While Bill C-2 will not be the entire answer, the CACP supports mandatory minimum sentences and a reverse onus in bail hearings for firearms offences, especially when the crime is associated with criminal organizations, because we believe the judiciary's current sentencing and bail practices are not adequately protecting the public.

The CACP supports the provisions of Bill C-2 in regard to impaired driving. The current state of the law is clearly inadequate for dealing with persons who are impaired by means of a drug other than alcohol. Allowing roadside sobriety and drug screening tests and requiring suspected impaired drivers to provide urine or blood samples will in our view provide the police with more tools to protect the public from the danger caused by impaired drivers.

The CACP also endorses the other provisions in Bill C-2 that are aimed at limiting technical defences. However, we believe that more still needs to be done in regard to this ongoing problem of impaired driving and the unsafe operation of vehicles on our nation's highways.

For one thing, impaired driving is one of those areas of the law that has become extremely complex, to which I referred earlier. The law needs to be simplified to be effective. The CACP has recently submitted a paper to the House of Commons Standing Senate Committee on Justice and Human Rights with several recommendations regarding possible improvements to the impaired driving provisions of the Criminal Code, and we look forward to discussing those recommendations at the appropriate time.

The CACP supports the provisions of Bill C-2 that amend the dangerous and long-term offender provisions of the Criminal Code. While the amendments are quite procedural in nature, therefore beyond our scope of expertise, we are very supportive of Parliament responding to the Supreme Court of Canada's decision in the *Johnson* case.

More specifically, the CACP fully supports a change to the test applied by a judge when he or she must choose between detaining the offender in custody under the dangerous offender provisions and ordering a long-term supervision order, whereby the offender serves his sentence in the community.

The CACP believes public safety will be enhanced by changing the test from the current one, where the offender must be released on a long-term supervision order if the court believes he can be reasonably controlled in the community, to the new test, where an

pays, ont créé des unités de lutte contre les armes à feu et de suppression des gangs qui ont connu un certain succès en réduisant le nombre d'armes à feu dans nos rues. Cependant, à notre avis, trop souvent, les personnes qui sont arrêtées avec des armes à feu sur leur personne ne font pas de prison.

Même si le projet de loi C-2 ne sera pas la réponse complète, l'ACCP appuie les peines d'emprisonnement minimales obligatoires et le renversement du fardeau de la preuve lors d'audiences sur la libération sous caution pour infraction avec armes à feu, dans les cas surtout où le crime est lié à une organisation criminelle, car nous estimons que les pratiques actuelles du judiciaire en matière de détermination de la peine et de cautionnement ne protègent pas suffisamment le public.

L'ACCP appuie les dispositions du projet de loi C-2 pour ce qui est de la conduite avec facultés affaiblies. L'actuelle loi est clairement insuffisante à l'égard des personnes dont les facultés sont affaiblies par une drogue autre que l'alcool. L'autorisation de l'exécution de vérifications sur place de coordination et de dépistage de drogues et l'obligation que les conducteurs aux facultés affaiblies fournissent des échantillons d'urine ou de sang assureront à la police des outils supplémentaires pour protéger le public contre le danger posé par ces conducteurs aux facultés affaiblies.

L'ACCP appuie également les dispositions du projet de loi C-2 visant à limiter les moyens de défense techniques. Cependant, nous croyons qu'il importe de faire davantage encore à l'égard de ce problème continu de conduite avec facultés affaiblies et d'utilisation dangereuse de véhicules sur nos routes.

Premièrement, la conduite avec facultés affaiblies est l'un de ces volets de la loi qui est devenu extrêmement complexe, et dont j'ai fait état plus tôt. Pour que la loi soit efficace, il lui faut être simplifiée. L'ACCP a récemment déposé auprès du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes un rapport renfermant plusieurs recommandations en vue d'améliorations possibles aux dispositions du Code criminel en matière de conduite en état d'ébriété, et nous envisageons avec plaisir de discuter en temps et lieu de ces recommandations.

L'ACCP appuie les dispositions du projet de loi C-2 modifiant les articles du Code criminel relatifs aux contrevenants dangereux et à contrôler. Bien que les amendements soient de nature plutôt procédurale, débordant ainsi de nos compétences, nous appuyons solidement le Parlement dans sa réponse à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Johnson*.

Plus précisément, l'ACCP appuie fermement un changement au critère devant être appliqué par le juge lorsqu'il doit choisir entre détenir un contrevenant sous garde en vertu des dispositions visant les contrevenants dangereux et émettre une ordonnance de surveillance de longue durée, le contrevenant purgeant sa peine dans la collectivité.

L'ACCP est d'avis que la sécurité publique sera meilleure du fait du remplacement de l'actuel critère, en vertu duquel le contrevenant doit être libéré au titre d'une ordonnance de surveillance de longue durée si la cour estime qu'il pourra être

indeterminate detention is ordered unless the court is satisfied that the long-term supervision order will adequately protect the public against the commission of another serious personal injury offence by that offender.

Further tightening of the rules regarding long-term supervision orders as proposed in Bill C-2 will also, in our view, serve to better protect the public from these dangerous people who have demonstrated through their past behaviour the capacity to kill and seriously harm others.

The CACP supports the provision of Bill C-2 that raises the age of consent from 14 to 16 years. In our view, the bill's scheme adequately protects young people who are close in age and who may become involved in sexual activity, while providing greater protection to vulnerable and easily influenced young people who are commonly the targets of sexual predators.

In conclusion, Bill C-2 is a significant piece of legislation, with many proposed amendments to the Criminal Code and consequential amendments to other statutes. Specific drafting issues are best left, of course, to the subject-matter experts and the legislative drafters, but my comments I hope have stated the CACP's general positions on these important matters.

On behalf of the CACP, I would like to thank this committee for the opportunity to present our position on these important issues of public safety.

Detective Sergeant Kim Scanlan, Sex Crimes Unit, Child Exploitation/Special Victims, Toronto Police Service: Good afternoon. Thank you for the invitation to appear before your committee on Bill C-2, specifically to talk about the age of protection legislation. The Toronto Police Service has identified the protection of vulnerable persons, especially women and children, as one of our most important service priorities. With a population of over 2.4 million people, plus millions of commuters and visitors to Toronto each year, we respond to hundreds of thousands of calls for service.

I would like to share with you some of the experiences of the Toronto Police Service, especially the areas that I oversee: the Child Exploitation Section and the Special Victims Section. Both areas are responsible for investigations related to sex offences against children, including Internet-facilitated crimes and street prostitution.

The primary responsibility for both sections is to identify and rescue children and return them to a safe environment. Our support for the passing of the proposed age of protection legislation is focused on the increased identification and prosecution of adults who choose to sexually exploit children. Our support for these changes is not about criminalizing the sexual activity between young people.

raisonnablement contrôlé au sein de la collectivité, par le nouveau critère, en vertu duquel est ordonnée une détention de durée indéterminée à moins que la cour ne soit convaincue que l'ordonnance de surveillance de longue durée protégerait suffisamment le public contre la commission par le contrevenant d'une nouvelle infraction causant des lésions corporelles graves.

Le resserrement des règles relatives aux ordonnances de surveillance de longue durée, tel que proposé dans le projet de loi C-2, servira également, à notre avis, à mieux protéger le public contre ces personnes dangereuses ayant, de par leur comportement passé, prouvé qu'elles sont capables de blesser sérieusement ou encore de tuer autrui.

L'ACCP appuie la disposition du projet de loi C-2 qui accroît l'âge de consentement, le faisant passer de 14 à 16 ans. À notre avis, le régime proposé dans le projet de loi protège comme il se doit les jeunes gens d'âges proches et pouvant s'adonner à des activités sexuelles, tout en assurant une protection supérieure aux jeunes gens vulnérables et facilement influencés et qui sont souvent la cible de prédateurs sexuels.

En conclusion, le projet de loi C-2 est un projet de loi d'importance, renfermant de nombreuses modifications au Code criminel ainsi qu'à d'autres lois. Les questions de libellé, à proprement parler, sont davantage, bien sûr, le propre des experts et des rédacteurs de lois, mais je compte que mes commentaires auront étayé la position générale de l'ACCP sur ces questions importantes.

Je tiens, au nom de l'ACCP, à remercier le comité de l'occasion qui nous a été ici donnée de lui exposer notre position sur ces importantes questions pour la sécurité du public.

Sergente-détective Kim Scanlan, Unité des crimes sexuelles, Exploitation des enfants/victimes spéciales, Service de police de Toronto : Bonjour. Merci de l'invitation à venir comparaître devant le comité au sujet du projet de loi C-2, pour vous entretenir plus particulièrement de l'aspect âge de protection. Le Service de police de Toronto a identifié la protection des personnes vulnérables, et tout particulièrement des femmes et des enfants, comme l'une de nos principales priorités en matière de service. Avec une population de plus de 2,4 millions de personnes, auxquelles s'ajoutent chaque année à Toronto des millions de banlieusards et de visiteurs, nous répondons à des centaines de milliers d'appels.

J'aimerais partager avec vous certaines des expériences du Service de police de Toronto, notamment dans les domaines qui relèvent de moi : la Section de l'exploitation des enfants et la Section des victimes spéciales. Ces deux services sont responsables des enquêtes relatives aux crimes sexuels contre des enfants, y compris les crimes facilités par Internet et la prostitution de rue.

La responsabilité première de ces deux sections est d'identifier et de récupérer les enfants, pour ensuite les renvoyer en milieu sûr. Notre appui en faveur des propositions que renferme le projet de loi relativement à l'âge de protection vise principalement l'amélioration de l'identification et de la mise en accusation d'adultes qui choisissent d'exploiter sexuellement les enfants. Notre appui en faveur de ces changements ne vise pas la criminalisation de l'activité sexuelle entre jeunes gens.

How are 14- and 15-year-olds vulnerable? I would like to address this with you.

There is an increased use and access to the Internet. Young people live in the world of the Internet and social networking, while most of their parents do not. Parents are not always aware of where their children are going online or to whom they are talking. They do not want their children talking with strangers, but on the Internet it is virtually impossible to prevent.

Sexual predators have an in-depth knowledge of computers and technology. They spend enormous amounts of time in the pursuit of their fantasy of having a sexual relationship with a young person. Sexual predators network with other like-minded individuals and are well-versed in successful grooming and luring techniques. These abilities lead to potential sexual abuse and exploitation.

Further evidence of the vulnerability of this age group has been provided to me by some of Canada's most experienced undercover officers. These officers, who represent several provinces, have spent years online posing as 12- or 13-year-olds. They report that Canada's low age of consent is openly discussed in peer-to-peer chatrooms by sexual predators. Canada has been identified as a sex tourism destination. Sexual predators have openly sought opportunities to meet and have sex with young Canadian teenagers, both boys and girls.

Undercover officers continue to report that almost 100 per cent of the time, when online posing as a 12- or 13-year-old, conversations that are initiated with them move quickly to discussions about sex. Many times, this has occurred in less than one minute.

Some predators who believed that they were actually talking to a 12- or 13-year-old boy or girl tried to maintain the relationship with the undercover officer for several months, waiting for the youth to reach the current age of consent, 14 years of age.

Last year, I presented information to the House of Commons standing committee on the vulnerability and victimization rates for 14- and 15-year-olds using 2005 and 2006 data on reported sexual assaults and missing persons records. This is from the Toronto Police Service. For this presentation, I was able to add the statistics for 2007 as well.

The records indicate, when looking at all the victims under the age of 18 years combined, over 70 per cent of the offenders were adults. Fourteen- and 15-year-olds represent the largest proportion of all reported sexual assaults, and that is for all ages. The next most significant age group represented was 13-year-olds.

En quoi les jeunes âgés de 14 et 15 ans sont-ils vulnérables? J'aimerais discuter de cela avec vous.

L'on relève un accès accru à Internet et sa plus grande utilisation. Les jeunes gens habitent le monde d'Internet et du réseautage social, alors que ce n'est pas le cas de la plupart de leurs parents. Les parents ne savent pas toujours où leurs enfants se rendent en ligne, ni avec qui ils s'entretiennent. Ils ne veulent pas que leurs enfants parlent avec des étrangers, mais sur Internet, la chose est presque impossible à empêcher.

Les prédateurs sexuels ont une connaissance approfondie des ordinateurs et de la technologie. Ils consacrent énormément de temps à poursuivre leur fantasme d'avoir une relation sexuelle avec une jeune personne. Les prédateurs sexuels font partie de réseaux regroupant des individus de même prédilection et aux talents de séduction et de leurre aiguisés. Ces aptitudes peuvent déboucher sur abus et exploitation sexuels.

D'autres preuves de la vulnérabilité de ce groupe d'âge m'ont été fournies par certains des agents banalisés les plus chevronnés du Canada. Ces agents, présents dans plusieurs provinces, ont passé des années en ligne à se faire passer pour des jeunes âgés de 12 ou 13 ans. Ils confirment que le bas âge de consentement au Canada est discuté ouvertement par les prédateurs sexuels en séance de clavardage entre pairs. Le Canada a été identifié comme destination de tourisme sexuel. Des prédateurs sexuels ont ouvertement cherché des occasions de rencontrer et d'avoir des relations sexuelles avec de jeunes adolescents canadiens des deux sexes.

Les agents banalisés continuent de rapporter que, dans près de 100 p. 100 des cas, lorsqu'ils se font passer en ligne pour des jeunes de 12 ou 13 ans, les conversations qui sont entamées avec eux sont très vite axées sur le sexe. Bien des fois, ce virage est opéré en moins d'une minute.

Certains prédateurs qui croyaient qu'ils s'entretenaient véritablement avec une fille ou un garçon de 12 ou 13 ans ont essayé de maintenir la relation avec l'agent banalisé pendant plusieurs mois, en attendant que le jeune atteigne l'âge de consentement, soit 14 ans.

L'an dernier, j'ai fourni au comité permanent de la Chambre des renseignements au sujet des taux de vulnérabilité et de victimisation des jeunes de 14 et 15 ans, en utilisant des données de 2005 et 2006 puisées dans les rapports d'agressions sexuelles et de personnes disparues. Ces statistiques proviennent du Service de police de Toronto. Aux fins de ma comparaison aujourd'hui, j'ai également pu ajouter les statistiques pour 2007.

Si l'on réunit toutes les victimes, des diverses catégories, âgées de moins de 18 ans, plus de 70 p. 100 des contrevenants étaient des adultes. Les jeunes de 14 et 15 ans représentent la plus grosse proportion de toutes les agressions sexuelles rapportées, et ce pour toutes les catégories d'âge. Le groupe d'âge suivant, en importance, était celui des jeunes de 13 ans.

The passing of this legislation would mean that 14- and 15-year-old victims of sexual assault would not regularly have to be cross-examined on the issue of their consent, but only whether a sexual act had occurred. The removal of this barrier may encourage more victims to come forward.

Fourteen- and 15-year-olds represent the largest age group for reported missing persons. At any given time, there are hundreds of vulnerable teenagers aged 14 and 15 who run away to large cities like Toronto. They fall prey to sexual predators that are eager to take advantage of them. Gang and organized crime members recruit runaway teens and get them involved in drug trafficking and the sex trade. Some of these youths include Canadian and foreign teenagers who are tricked or coerced and become victims of human trafficking. Most young prostitutes are well hidden, working out of bawdy houses that are not easy to locate.

Increasing the age of consent to 16 will provide some protection to younger teens who may find themselves in vulnerable situations. Efforts to gain their compliance for sex would be more difficult, and those who prey on young people will have to contend with new legal consequences.

Sexual exploitation is an under-reported crime. Offline and online Internet-facilitated crimes against children in Canada are highly under-reported. Sexual assaults and sexual abuse of both children and adults reported to the police is estimated to be only between 10 and 25 per cent.

In luring cases, the majority of the offenders use grooming behaviour either on the Internet or in personal contact with young people. Boys and girls, especially young teens, are often groomed into consenting to an act, whether it is posing naked, exposing their breasts or genitalia, or meeting for sex. This is an act that they are too young to assess or to protect themselves against and, therefore, are too young to consent to, which is why this legislation needs to be changed.

Canada needs to be more proactive when it comes to protecting vulnerable persons, especially women and children. The police alone cannot protect young people from harm. Sexual exploitation in any form is unacceptable and must be stopped, using all the resources that we have available.

This committee has the power and the ability to make important changes in legislation that will immediately improve the safety and decrease the vulnerability of young people.

As a parent of two teenagers, this legislation is particularly important to me to help protect them. As a police officer, the passing of Bill C-2, specifically the age of protection legislation, is a step in the right direction and one more tool for law enforcement to help keep our children safe.

Avec l'adoption du projet de loi, les victimes d'agressions sexuelles âgées de 14 et 15 ans n'auraient pas à subir d'office un contre-interrogatoire au sujet de la question de leur consentement, mais seulement pour déterminer s'il y a eu acte sexuel. L'élimination de cette barrière encouragerait peut-être davantage de victimes à porter plainte.

Les jeunes âgés de 14 et 15 ans sont le plus important groupe en ce qui concerne les déclarations de personne disparue. Il y a, à tout moment, des centaines d'adolescents vulnérables âgés de 14 ou 15 ans qui s'enfuient de chez eux pour se rendre dans de grandes villes comme Toronto. Ces jeunes tombent alors victime de prédateurs sexuels qui veulent profiter d'eux. Les membres de gangs et du milieu du crime organisé recrutent les fugueurs et les utilisent pour le trafic de drogues et le commerce du sexe. Comptent parmi ces jeunes des adolescents canadiens et étrangers qu'on force par la ruse ou en usant de coercition et qui deviennent victimes du trafic de personnes. La plupart des jeunes prostituées sont bien cachées et travaillent à partir de maisons de débauche qui ne sont pas faciles à repérer.

En portant l'âge de consentement à 16 ans, l'on offrira une certaine protection aux plus jeunes adolescents pouvant se trouver dans des situations vulnérables. Il serait plus difficile d'obtenir qu'ils se plient à des exigences sexuelles, et ceux qui exploitent les jeunes auraient alors à faire face à de nouvelles conséquences légales.

L'exploitation sexuelle est un crime sous-déclaré. Les crimes hors ligne et les crimes en ligne facilités par Internet perpétrés contre des enfants au Canada sont très sous-déclarés. L'on estime que seuls entre 10 et 25 p. 100 des agressions sexuelles et des cas d'abus sexuel d'enfants et d'adultes sont déclarés à la police.

Dans les cas de leurre, la majorité des contrevenants corrompent les jeunes gens au moyen de conditionnement, soit sur Internet, soit lors de contacts personnels. Les garçons et les filles, surtout lorsqu'ils sont jeunes adolescents, sont souvent conditionnés à consentir à un acte, qu'il s'agisse de poser nu, d'exposer leurs seins ou leurs organes génitaux, ou de rencontrer quelqu'un pour des actes sexuels. Ils sont trop jeunes pour évaluer ces actes, pour s'en protéger et, donc, pour y consentir, et c'est pourquoi il importe de modifier la loi.

Le Canada doit être plus proactif pour ce qui est de protéger les personnes vulnérables, et tout particulièrement les femmes et les enfants. La police ne peut à elle seule pas protéger les jeunes contre tous les maux. L'exploitation sexuelle sous quelque forme que ce soit est inacceptable et doit être empêchée, en utilisant toutes les ressources dont nous disposons.

Le comité sénatorial a le pouvoir et les moyens d'apporter à la loi d'importants changements en vue d'améliorer la sécurité et de diminuer la vulnérabilité des jeunes gens.

En tant que parent de deux adolescents, ce projet de loi est tout particulièrement important pour moi, car cela aidera à les protéger. En tant qu'agent de police, l'adoption du projet de loi C-2, et notamment ses dispositions en matière d'âge de consentement, sera un pas dans la bonne direction et un outil de plus pour aider les forces de l'ordre à assurer la sécurité de nos enfants.

Staff Sergeant Mike Frizell, National Child Exploitation Coordination Centre, Royal Canadian Mounted Police: Madam Chair, honourable senators, thank you very much for this opportunity to address you today. I am in charge of operations at the National Child Exploitation Coordination Centre here in Ottawa. The centre is part of Canada's National Strategy for the Protection of Children from Sexual Exploitation on the Internet.

Part of our responsibility as the national centre is to remain current on the changing environment so that our preventative and enforcement efforts are aligned and effective. We deal with all police forces across Canada on these issues. In this role, we consult regularly with community members, border officers, social and medical workers, police investigators and all those responsible for the investigation of Internet-facilitated sexual exploitation.

Based on that consultation, I can report that raising the age of protection for sexual activity has frequently been identified as a desirable legislative amendment. You have just heard from Detective Sergeant Scanlan about some of the numbers and how 14- to 15-year-olds represent the largest group of sexual assault victims.

Based on our collective experience, we believe that the current age of protection of 14 is a significant detriment to our efforts to protect children, especially 14- and 15-year-olds, from sexual exploitation. It is always preferable to prevent crime rather than investigate it after the damage is done.

We believe that the amendment under consideration today would greatly assist in the prevention, deterrence and, when necessary, the investigation of adults who seek to sexually exploit Canadian children.

We support that the proposed bill ensures that consensual sexual activity between young people is not criminalized. This law recognizes that youth will explore sexual development and can legally do so with similarly aged peers. The bill properly leaves the question of sex between teens as a moral issue and not a legal one.

This bill is specifically designed to protect young teens from being targeted by adults who seek out 14- and 15-year-olds, as this age group has often matured physically but has yet to mature emotionally and reach a mature age at which they can make an informed decision. That children are still developing emotionally in their early teen years is recognized in a number of ways by protective laws that already exist. Children aged 14 are not allowed to view movies with restricted adult content. They are not allowed to drive, get credit, drink alcohol, serve in the military or sign legal documents, yet they can presently consent to sexual activity with someone multiple times their age. With the exception

Sergent d'état-major Mike Frizell, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants, Gendarmerie royale du Canada : Madame la présidente, honorables sénateurs, merci beaucoup de l'occasion qui m'est ici donnée de comparaître devant vous aujourd'hui. Je suis responsable des opérations du Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants ici, à Ottawa. Est au cœur de notre mission la Stratégie nationale pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle sur Internet dont s'est doté le pays.

Une partie de notre responsabilité comme centre national est de suivre l'évolution qui s'opère dans notre société afin que nos efforts de prévention et d'application de la loi soient alignés et efficaces. Nous traitons dans ces dossiers avec toutes les forces de police du pays. Dans le cadre de ce rôle, nous consultons régulièrement membres des collectivités, agents frontaliers, travailleurs sociaux et de la santé, enquêteurs de police, et tous ceux qui sont responsables d'enquêter sur l'exploitation sexuelle facilitée par Internet.

Je peux, sur la base de cette consultation, vous dire qu'augmenter l'âge de la protection en ce qui concerne l'activité sexuelle a souvent été identifié comme étant un amendement législatif souhaitable. Vous venez tout juste d'entendre la sergente-détective Scanlan vous parler de certains chiffres et du fait que les jeunes âgés de 14 à 15 ans représentent le plus important groupe de victimes d'agression sexuelle.

Nous appuyant sur notre expérience collective, nous croyons que l'âge actuel de protection, qui est de 14 ans, est une entrave d'importance à nos efforts visant à protéger les enfants, surtout ceux âgés de 14 et 15 ans, contre l'exploitation sexuelle. Il est toujours préférable de prévenir le crime plutôt que d'enquêter une fois les dommages causés.

Nous croyons que l'amendement à l'étude aujourd'hui facilitera grandement la prévention, la dissuasion et, le cas échéant, l'investigation, dans le cas d'adultes cherchant à exploiter sexuellement des enfants canadiens.

Nous appuyons le fait que le projet de loi ne criminalise pas l'activité sexuelle consensuelle entre jeunes personnes. Le projet de loi reconnaît que les jeunes exploreront le développement sexuel et leur reconnaît le droit de le faire légalement avec des pairs de même âge. Le projet de loi traite comme il se doit la question de relations sexuelles entre adolescents comme étant une question morale et non pas une question juridique.

Le projet de loi a été élaboré dans le but précis de protéger les jeunes adolescents contre ces adultes qui cherchent à leurrer les jeunes de 14 et 15 ans, ces derniers ayant souvent atteint la maturité physique mais n'ont pas encore la maturité émotive, et qui ne sont pas encore en mesure de faire des choix éclairés. Le fait que les enfants poursuivent encore leur développement émotif dans les premières années de leur adolescence est reconnu de diverses manières par les lois en matière de protection qui existent déjà. Les enfants de 14 ans n'ont pas le droit de regarder des films qui sont, du fait de leur contenu, réservés aux adultes. Ils n'ont pas non plus le droit de conduire, d'obtenir du crédit, de

of sexual activity, teens under 16 years of age are prohibited from many other activities that involve avoidable risk.

We know that there are adults who pay very close attention to the age of protection as websites and chat rooms promoting adult-child sex devote considerable time and web space to age of consent charts and define age of consent as “the age at which you can touch your special friend without either of you getting into trouble.”

To add to this problem, as Detective Sergeant Scanlan stated, the Internet has created a portal for sex offenders to make contact with our children in what used to be the safety of their own homes. According to our information, there are approximately 50,000 predators online at any given time trying to make contact with a child for a sexual purpose. I believe this estimate to be very low. As an example, during a recent training course on Internet luring, we had 20 police officers in a room all online with different identities. Of those officers posing as children, 9 received live webcam video images of masturbation and over a dozen luring attempts were documented within minutes of them signing online. Many of these officers were approached by adults for sex within seconds of going online.

Luring is rampant because of the anonymity of the Internet. It provides offenders who from anywhere in the world can solicit numerous children at the same time without leaving home. Age, sex and location are always the first questions asked allowing offenders to quickly identify viable targets.

Because the age of consent is 14, 13-year-olds are being targeted. As Detective Sergeant Scanlan said, offenders will groom them until they reach the age of 14.

The Internet is also a fertile ground to meet teens as they are using it more and more for social networking while unsupervised. As you have heard, many parents are well behind their children when it comes to these new tools. Despite our efforts at preventative education, recent studies have shown that up to 25 per cent of children will meet someone they have only met online. They will meet them in person.

Not only is domestic luring on the rise but Canada is also gaining recognition as a sex tourism destination. Investigators have located websites advertising Canada and chat room

consommer de l'alcool, de servir chez les militaires, ni de signer de documents légaux; or, ils peuvent, à l'heure actuelle, consentir à des activités sexuelles avec des personnes pouvant avoir plusieurs fois leur âge. À l'exception de l'activité sexuelle, les adolescents de moins de 16 ans ne sont pas autorisés à s'adonner à de nombreuses autres activités qui supposent un risque évitable.

Nous savons qu'il y a des adultes qui portent une attention toute particulière à l'âge de protection, les sites Web et les clavardoirs faisant la promotion de relations sexuelles adulte-enfant consacrant beaucoup de temps et d'espace Web à des tableaux sur l'âge de consentement et définissant celui-ci comme étant « l'âge auquel vous pouvez toucher votre ami spécial sans que l'un ou l'autre d'entre vous ne s'attire des ennuis ».

Pour ajouter au problème, comme l'a expliqué la sergente-détective Scanlan, Internet a créé pour les délinquants sexuels un portail de prise de contact avec nos enfants dans le lieu sûr qu'étaient nos propres maisons. D'après les renseignements dont nous disposons, quelque 50 000 prédateurs seraient à tout moment en ligne en train d'essayer d'établir un contact avec un enfant à des fins sexuelles. J'estime pour ma part que cette estimation est optimiste. À titre d'exemple, lors d'un récent cours de formation sur le leurre par Internet, nous avons réuni dans une salle 20 policiers, chacun avec une identité différente, et qui étaient tous en ligne. Parmi les agents se faisant passer pour des enfants, neuf ont reçu des images vidéo de masturbation en direct par caméra Web, et plus d'une douzaine de tentatives de leurre ont été documentées dans les minutes qui ont suivi leur branchement en ligne. Nombre de ces agents ont été abordés par des adultes à des fins sexuelles dans les secondes qui ont suivi leur entrée en ligne.

Le leurre est monnaie courante du fait de l'anonymat que procure Internet. Des contrevenants de n'importe où dans le monde peuvent chercher à séduire plusieurs enfants à la fois, sans même avoir à sortir de chez eux. L'âge, le sexe et le lieu sont toujours les premières choses qui sont demandées, ce qui permet aux contrevenants d'identifier rapidement des cibles intéressantes.

L'âge de consentement étant 14 ans, ce sont les jeunes de 13 ans qui sont ciblés. Comme l'a indiqué la sergente-détective Scanlan, les contrevenants les conditionneront en attendant qu'ils atteignent leurs 14 ans.

Internet est également un terrain fertile pour rencontrer des adolescents, étant donné que ceux-ci s'en servent de plus en plus à des fins de réseautage social, sans supervision. Comme vous l'avez entendu dire, de nombreux parents sont très en retard sur leurs enfants pour ce qui est d'utiliser ces nouveaux outils. En dépit de nos efforts d'éducation préventive, des études récentes montrent que jusqu'à 25 p. 100 des enfants rencontreront quelqu'un qu'ils n'ont jamais connu qu'en ligne. Ils le rencontreront en personne.

Non seulement le leurre à l'intérieur du territoire canadien est à la hausse, mais le pays est de plus en plus reconnu comme étant un lieu de destination pour le tourisme sexuel. Des enquêteurs ont

conversations recommending Canada as a destination of choice for those who wish to have sex with 14- and 15-year-old children.

The original age of consent or the age of protection was set in a very different time, before many of these things I have talked about were even contemplated, let alone a reality. Canada's age of protection is among the lowest in the western industrialized nations. The United Kingdom, the U.S. and Australia are noted for their aggressive efforts with respect to Internet-facilitated child sexual exploitation, and they have an age of protection of no less than 16 years old.

While Canada has demonstrated its commitment to fighting these crimes with strong legislation, the age of protection bill will bring us more in line with these progressive countries. This bill will also provide additional consistency in the legislation.

In a case in Alberta, an adult male took a 16-year-old girl to a hotel room and took sexually exploitative photos of her. He was rightly charged with producing child pornography. However, if he had had a 14-year-old in the room with him and had just had sex with her without photographing the act, he would have been immune from prosecution.

It is our experience in talking to Canadians that many already believe that 14- and 15-year-olds are protected. There is a mistaken belief that young teens are protected from anyone who is more than five years their senior.

Our experience is that Canadians believe it is illegal for a 50-year-old male to have a sexual relationship with a 14- or 15-year-old teen. In conversations with the public or in our dealings with parents and victims, they are often horrified to learn this is not the case. This bill more accurately reflects the age of protection that Canadians will accept and, in fact, already expect.

This amendment will impact on the workload of police agencies, but we also believe that it will have a positive impact on the prevention side to balance that out. If this amendment is passed, the NCECC and its partners will work to raise public awareness that the age of protection in Canada has been raised and that Canada is not a sex tourism destination.

Senator Baker: I want to congratulate the witnesses here today for the great work they have done, especially the National Child Exploitation Coordination Centre. You have done marvellous work, and I also congratulate Mr. Mackenzie for the high profile he maintains with law enforcement in British Columbia.

repéré des sites web faisant la promotion du Canada pour le tourisme rose, ainsi que des conversations en salle de clavardage recommandant le Canada comme destination de choix pour les personnes désireuses d'avoir des rapports sexuels avec des enfants de 14 et 15 ans.

L'âge original de consentement ou de protection a été fixé à une époque bien différente, où nombre des choses dont j'ai parlées n'existaient pas et n'étaient même pas envisagées. L'âge de protection du Canada compte parmi les plus bas parmi les pays occidentaux industrialisés. Le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie sont connus pour les efforts agressifs qu'ils mènent relativement à l'exploitation sexuelle des enfants facilitée par Internet et aucun de ces pays n'a un âge de consentement inférieur à 16 ans.

Bien que le Canada ait fourni la preuve de son engagement à combattre ces crimes avec des lois robustes, les dispositions du projet de loi en matière d'âge de protection nous aligneront davantage sur ces pays progressistes. Le projet de loi assurera en même temps une meilleure cohérence dans nos lois.

Dans une affaire survenue en Alberta, un homme adulte a emmené une fille de 16 ans dans une Chambre d'hôtel et a pris d'elle des photos qui constituaient de l'exploitation sexuelle. L'homme a, à juste titre, été accusé de production de pornographie juvénile. Cependant, s'il avait emmené dans la Chambre une jeune de 14 ans et avait tout simplement eu des rapports sexuels avec elle sans photographier l'acte, il aurait été à l'abri de poursuites.

Selon notre expérience, du fait des entretiens que nous avons eus avec des Canadiens, beaucoup pensent que les jeunes de 14 et 15 ans sont déjà protégés. Il y a cette croyance erronée que les jeunes adolescents sont protégés contre quiconque a plus de cinq années d'avance sur eux.

D'après ce que nous avons pu constater, les Canadiens pensent qu'il est illégal pour un homme de 50 ans d'avoir des relations sexuelles avec des adolescents de 14 ou 15 ans. Lors de conversations que nous avons pu avoir avec le public ou d'entretiens que nous sommes appelés à avoir avec parents et victimes, nous constatons qu'ils sont souvent horrifiés d'apprendre que tel n'est pas le cas. Le projet de loi reflète mieux l'âge de protection que les Canadiens accepteraient, et auquel ils s'attendent, en fait, déjà.

Cet amendement aura une incidence sur la charge de travail des forces de police, mais nous croyons également qu'il aura une incidence positive côté prévention, ce qui équilibrera les choses. Si cet amendement est adopté, le CNCEE et ses partenaires œuvreront pour sensibiliser le public au fait que l'âge de protection au Canada a été augmenté et que le Canada n'est pas une destination pour le tourisme sexuel.

Le sénateur Baker : Je tiens à féliciter les témoins qui sont des nôtres ici aujourd'hui pour le travail formidable qu'ils ont fait, notamment le Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants. Vous avez fait du merveilleux travail, et je félicite également M. Mackenzie pour le profil élevé qu'il assure en ce qui concerne les forces de maintien de l'ordre en Colombie-Britannique.

I have a couple of matters of clarification, Chief Mackenzie. You said your organization was more concerned with one modernized lawful access rule. Do you mean that you do not want to have to get a search warrant or go through the necessary procedures in order to enter a place of business or a residence?

Mr. Mackenzie: Not at all. The lawful access provisions that have been on the table for many years still require search warrant authorizations, and we fully support that. However, the procedures need to be streamlined. Many of the technological aspects need to be worked on, and I am not an expert in that area.

With the move to BlackBerry's and all of these sorts of things, it is our view that we need a system in place that is not as bogged down as the current one. We do not suggest that we should not have judicial authorization. We agree with that.

Senator Baker: Right now you can get telewarrants, which is normal.

Your second proposal is to streamline mega-trials and disclosure. I presume you are talking about huge conspiracy and trafficking charges.

Mr. Mackenzie: There are two issues, and thanks for raising them. Mega-trials have been problematic all the way from the Air India trial, some of these large commercial fraud trials and trials relating to organized crime. They take on a life of their own. You get into issues under the *Stinchcombe* rule for disclosing documents. It ties into disclosure. You get into trial delay. As a result, the police are trying to hive off pieces of these investigations and attack parts of the criminal activity as opposed to the entire criminal activity. It is a complex area, no doubt, but we think there is a need to look at some rules in regards to mega-trials.

Disclosure is a huge issue for police across Canada. Disclosure has taken on immense resource implications for the police. When the police finish any large investigation, they will have to leave one or two investigators or officers on that file for likely another year or longer just to deal with disclosure issues for defence counsel. This is an issue that Parliament, through the House and the Senate, will need to address.

Senator Baker: As you point out, that issue goes back to *Stinchcombe*, which was a 1991 decision of the Supreme Court of Canada. Surely, if the main requirements are an officer's notes, a continuation report, a Crown attorney's case report and supporting documents, that is not too onerous.

Chef Mackenzie, j'aimerais obtenir un ou deux éclaircissements. Vous avez dit que votre organisation est davantage préoccupée par l'adoption d'une règle modernisée unique en matière d'accès légal. Entendez-vous par là que vous ne voulez pas devoir obtenir un mandat de perquisition ou passer par toutes les étapes afin de pouvoir pénétrer dans un établissement ou une résidence?

M. Mackenzie : Pas du tout. Les dispositions en matière d'accès légal qui sont sur la table depuis de nombreuses années exigent toujours l'obtention d'un mandat de perquisition, et nous sommes tout à fait en faveur de cela. Cependant, il importe de simplifier la procédure à suivre. Nombre des aspects technologiques méritent qu'on y travaille, et je ne suis pas un expert en la matière.

Avec l'avènement des BlackBerry's et de toutes sortes d'autres dispositifs du genre, nous sommes d'avis qu'il nous faut avoir en place un système qui ne soit pas aussi enlisé que l'est l'actuel. Nous ne disons pas que nous ne devrions pas être tenus d'obtenir une autorisation judiciaire. Nous sommes en faveur de cela.

Le sénateur Baker : De nos jours, vous pouvez obtenir des télémandats, ce qui est normal.

Votre deuxième proposition vise la rationalisation des méga-procès et de la divulgation. Je présume que vous voulez parler des grosses affaires de complot et de trafic.

M. Mackenzie : Il y a deux questions, et je vous remercie de les soulever. Les méga-procès sont un problème depuis l'affaire de l'écrasement de l'avion d'Air India, et je songe à certains des gros procès pour fraude commerciale et à d'autres encore intéressant le crime organisé. Ces procès ont tendance à s'emballer et à devenir quelque chose de tout à fait à part. C'est ainsi que les choses peuvent achopper du fait de la règle *Stinchcombe*, pour la divulgation de documents. Il y a des questions de divulgation. Il y a des retards. En conséquence, la police s'efforce de morceler ces enquêtes et de s'attaquer à certains éléments de l'activité criminelle plutôt qu'à sa totalité. Il s'agit sans doute d'un domaine complexe, mais nous croyons qu'il y aurait lieu d'envisager quelques règles applicables aux méga-procès.

La divulgation est un dossier énorme pour les forces de police de tout le pays. La divulgation a des conséquences très lourdes pour la police sur le plan des ressources. Lorsque la police boucle une enquête d'envergure, il lui faut y laisser pendant encore une année ou plus un ou deux enquêteurs, juste pour les questions de divulgation soulevées par les avocats de la défense. Il s'agit là d'un aspect dont devra traiter le Parlement, par le biais de la Chambre des communes et du Sénat.

Le sénateur Baker : Comme vous le soulignez, cette question remonte à l'affaire *Stinchcombe*, dans laquelle la Cour suprême du Canada a rendu sa décision en 1991. Assurément, si les principales exigences sont les notes d'un agent, un rapport de maintien, le rapport de cas du procureur de la Couronne ainsi que ses documents à l'appui, la chose n'est pas trop onéreuse.

Mr. Mackenzie: Unfortunately, it has taken on a life of its own and it is more than that. Virtually any tip is seen as potentially relevant and is ordered by the courts to be disclosed to defence counsel.

We are not suggesting anything that will attack the right of an accused to full answer in defence. We support disclosure as a principle; we just believe that if the courts are not able to set down specific guidelines, perhaps through law, there could be some limitations on relevancy at least.

Senator Baker: You say that you endorse other provisions of Bill C-2 aimed at limiting technical defences. The only thing that we have seen under the impaired driving section with regard to eliminating technical defences are the clauses that change the words "immediately" and "as soon as possible" to "as soon as is practicable." I think there are 30 changes there. In another one I presume you are talking about the "evidence to the contrary" section. Is that correct?

Mr. Mackenzie: That is correct.

Senator Baker: Why are you in agreement with that?

Mr. Mackenzie: Any officer who works on impaired driving will tell you that it is almost as difficult to give evidence in those cases as it is in a case of murder, for example.

The issue of process becomes the primary issue to which defence counsel direct their attention in seeking an acquittal. While there must be guidelines for the police to take samples at the appropriate time within the rules, it comes down to the reliability of that sample. If the Crown can prove that that sample would have been over 80 milligrams in 100 millilitres of blood, you should still have a conviction, assuming the Crown proves all the other elements of the crime.

Senator Baker: Certainly the evidence to the contrary would cover someone who got a blood test to negate the results of the Breathalyzer examination. That would be an example of evidence to the contrary, as well as the two-beer defence. Police officers use that terminology, although I do not think it is good terminology. However, am I correct that you are in agreement with erasing that, since this bill erases evidence to the contrary?

Mr. Mackenzie: No. You may wish to hear from an expert in impaired driving, but as I understand it, the evidence to the contrary will be successful if it shows that the reading would have been less than 80 milligrams.

Senator Baker: It would have been 80 milligrams per 100 millilitres of blood unless you have evidence to the contrary.

Mr. Mackenzie: That proves it is not, yes.

M. Mackenzie : Malheureusement, cela s'est emballé de façon démesurée. Presque chaque tuyau est considéré comme pouvant être pertinent et la cour en ordonne la divulgation à l'avocat de la défense.

Nous ne proposons rien qui porte atteinte au droit d'un accusé à réponse et défense complètes. Nous appuyons la divulgation en tant que principe. Nous estimons simplement que si les tribunaux ne sont pas en mesure d'énoncer des lignes directrices précises, peut-être qu'il y aurait moyen d'intégrer dans la loi quelques limites en matière, à tout le moins, de pertinence.

Le sénateur Baker : Vous dites que vous appuyez les autres dispositions du projet de loi C-2 visant la limitation des moyens de défense techniques. Les seules choses que nous ayons vues dans la partie du projet de loi traitant de la conduite en état d'ébriété au sujet de l'élimination de moyens de défense techniques sont les articles où les termes « immédiatement » et « dès que possible » sont remplacés par « dans les meilleurs délais ». Je pense qu'il y a là une trentaine de changements. Ailleurs, je présume que vous parlez des articles où il est question de « toute preuve contraire ». Est-ce bien cela?

M. Mackenzie : C'est exact.

Le sénateur Baker : Pourquoi êtes-vous en faveur de cela?

M. Mackenzie : Tout policier qui s'occupe d'affaires de conduite en état d'ébriété vous dira qu'il est presque aussi difficile de fournir des preuves dans ces affaires que dans les affaires de meurtre, par exemple.

La question du processus devient la préoccupation première des avocats de la défense, dans leur recherche d'un acquittement. Bien qu'il faille qu'il y ait des lignes directrices pour la prise par la police d'échantillons au bon moment et conformément aux règles, tout revient à la fiabilité de l'échantillon. Si la Couronne peut prouver que le taux d'alcoolémie pour l'échantillon donné était supérieur à 80 milligrammes par 100 millilitres de sang, alors vous avez toujours votre condamnation, à supposer que la Couronne prouve tous les autres éléments du crime.

Le sénateur Baker : Les preuves contraires couvriraient certainement la personne dont le résultat du test sanguin vient réfuter les résultats du test d'haleine. Ce serait là un exemple de l'application de « toute preuve contraire », tout comme la défense « des deux bières ». Les policiers utilisent cette terminologie, bien que je ne pense que ce soit la bonne. Cependant, ai-je raison de dire que vous seriez en faveur de la suppression de cela, étant donné que le projet de loi efface les « preuves contraires »?

M. Mackenzie : Non. Vous voudrez peut-être entendre un expert en matière de conduite avec facultés affaiblies, mais, d'après ce que je comprends, les preuves contraires réussissent si elles établissent que le taux d'alcoolémie aurait été inférieur à 80 milligrammes.

Le sénateur Baker : Il aurait été de 80 milligrammes par 100 millilitres de sang à moins de preuve contraire.

M. Mackenzie : Qui prouve que ce n'était pas le cas, oui.

Senator Baker: So you could have a blood sample to prove that.

Mr. Mackenzie: Yes.

Senator Baker: Moving on to the other witnesses, I notice that you have recently successfully prosecuted several huge cases throughout Canada dealing with the possession of child pornography on computers. In order to prove those offences beyond a reasonable doubt, which you are called upon to do, in addition to having possession of the evidence you must have substantive evidence to back up the fact that the person who had possession on their hard drive was the person who downloaded or solicited the evidence; is that correct?

Mr. Frizell: Absolutely.

Senator Baker: Is it correct that if you have child pornography on the hard drive of a computer in your possession, that is recognized as possession of child pornography?

Mr. Frizell: If you are aware of it, yes.

Senator Baker: You provide to the courts proof of use of credit cards online with some agency, usually in the United States rather than in Canada, and supportive documents from the banks. I understand that in addition to the credit card record, you get a search warrant for the bank to prove that the person did not object to the charge against their credit card. You then seize the computer and experts examine the hard drive of the computer to get the evidence.

Mr. Frizell: There are many ways to get pictures of children being sexually abused free on the Internet other than through credit card transactions. It can be quite complicated to properly investigate these cases.

Senator Baker: Have you had many prosecutions?

Mr. Frizell: The national centre is a coordination centre and we deal with international investigations. Ms. Scanlan deals more with prosecutions.

Ms. Scanlan: The Toronto Police Service averages between 40 and 60 arrests every year, and we are pretty successful in most of them.

Senator Cowan: Chief Mackenzie, I would like you to turn to page 4 of your submission. At the top, you said:

... too often persons arrested in possession of guns do not receive a jail sentence. While Bill C-2 will not be the entire answer, the CACP supports mandatory minimum sentences and a reverse onus in bail hearings for firearms offences, especially when the crime is associated to a criminal organization —

Le sénateur Baker : Vous pourriez donc avoir un échantillon sanguin pour prouver cela.

M. Mackenzie : Oui.

Le sénateur Baker : Passant maintenant aux autres témoins, je constate que vous avez récemment poursuivi avec succès au pénal plusieurs grosses affaires au Canada intéressant la possession de pornographie juvénile sur ordinateur. Pour prouver hors de tout doute raisonnable que ces crimes ont été commis, ce que l'on vous demande de faire, en plus d'avoir des preuves concernant la possession, vous devez également avoir de solides preuves que la personne qui possédait de la pornographie sur son disque dur est également la personne qui a téléchargé ou obtenu ce matériel, est-ce bien cela?

M. Frizell : Absolument.

Le sénateur Baker : Est-il vrai que s'il y a de la pornographie juvénile sur le disque dur d'un ordinateur qui est en votre possession, cela est considéré comme étant de la possession de pornographie juvénile?

M. Frizell : Oui, si vous en êtes au courant.

Le sénateur Baker : Vous fournissez au tribunal la preuve de l'utilisation de cartes de crédit en ligne avec quelques agences, habituellement aux États-Unis plutôt qu'au Canada, et des documents à l'appui en provenance des banques. D'après ce que je comprends, en plus des relevés de carte de crédit, vous devez obtenir un mandat de perquisition dans la banque, afin de prouver que la personne ne s'est pas opposée à la facturation de ses cartes de crédit. Vous saisissez ensuite l'ordinateur et les experts en examinent le disque dur pour y prélever les preuves.

M. Frizell : Il existe de nombreux moyens d'obtenir des images d'enfants en train de se faire abuser sexuellement gratuitement sur Internet plutôt que par le biais d'une transaction avec carte de crédit. Ce peut être assez compliqué de mener comme il se doit votre enquête dans ces affaires.

Le sénateur Baker : Avez-vous mené de nombreuses poursuites?

M. Frizell : Le Centre national est un centre de coordination et nous traitons d'enquêtes internationales. Mme Scanlan s'occupe davantage de poursuites.

Mme Scanlan : Le Service de police de Toronto effectue chaque année en moyenne entre 40 et 60 arrestations, et nous réussissons plutôt bien dans la plupart des cas.

Le sénateur Cowan : Chef Mackenzie, j'aimerais vous demander de vous reporter à la page 4 de votre mémoire. Vous déclarez ceci, en haut de la page :

[...] trop souvent, les personnes qui sont arrêtées avec des armes à feu sur leur personne ne font pas de prison. Même si le projet de loi C-2 ne sera pas la réponse complète, l'ACCP appuie les peines d'emprisonnement minimales obligatoires et le renversement du fardeau de la preuve lors d'audiences sur la libération sous caution pour infraction avec arme à feu, dans les cas surtout où le crime est lié à une organisation criminelle [...]

— and this is the important part —

— because we believe the judiciary's current sentencing and bail practices are not adequately protecting the public.

Is your concern about the actual provisions in the law or about the way in which the judiciary, and presumably the prosecutors and defence counsel involved in the process, apply the law?

Mr. Mackenzie: As you are aware, there is some sentencing disparity across the country. I come from British Columbia where I think it is generally accepted that the sentencing might be even more lenient than elsewhere.

Speaking on behalf of the entire CACP, we have struggled with the issue of mandatory minimums. Reverse onus is always a problem because it questions the presumption of innocence. As police leaders, we respect those basic Charter issues, and it is a difficult balancing act.

To be blunt, the judiciary has not done its job, in our respectful view, with regard to sentencing on gun crime and on the issue of keeping a person in jail pending a trial on a gun crime. Respectfully, if they are not able to do that, understanding that the role of the judiciary is difficult, it is our view that there are many people on the streets of Canada with guns who are arrested but not dealt with in a manner that adequately advances specific deterrence, general deterrence and denunciation. If the courts cannot do it, we look to Parliament to do it. If reverse onus and mandatory minimum sentences are the mechanism upon which Parliament achieves that goal, we support it.

Senator Cowan: In the next paragraph, dealing with impaired driving, you say:

The law needs to be simplified if it is to be effective.

I grant you that mandatory minimums and reverse onus make this simpler. However, the issue is whether it makes things better or makes people believe that they are better. That is the balance we are trying to strike.

There are horrific examples that witnesses have told us about, the kinds of cases that you deal with daily, and we all applaud you for the work you do in that regard. However, what is the right balance among all these principles? Lawyers have become accustomed to believing that judges are in the best position to assess those factors and to provide the proper balance. They are the ones who hear the witnesses, observe the witnesses and hear all the evidence. It seems a stretch to turn that on its head and I wonder if it is the right answer. I grant you it is the simple answer. Simplicity is not always the right solution, and it may be more of

— et voici la partie importante —

[...] car nous estimons que les pratiques actuelles du judiciaire en matière de détermination de la peine et de cautionnement ne protègent pas suffisamment le public.

Votre souci concerne-t-il les dispositions actuelles de la loi ou la manière dont les magistrats, et, vraisemblablement, les avocats de la poursuite et ceux de la défense, appliquent la loi?

M. Mackenzie : Comme vous le savez, il y a dans le pays des disparités en matière de peine. Je viens de la Colombie-Britannique, où je pense que l'on convient généralement que les peines sont peut-être plus légères qu'ailleurs.

M'exprimant maintenant au nom de l'ACCP dans son entier, nous nous sommes débattus avec la question des peines minimales. Le renversement du fardeau est toujours un problème, car il va à l'encontre de la présomption d'innocence. En tant que leaders dans le milieu policier, nous respectons ces éléments essentiels de la Charte, et il s'agit d'un jeu d'équilibre difficile.

Pour parler franchement, la magistrature n'a pas fait son travail, à notre humble avis, en ce qui concerne les peines pour les crimes commis avec des armes à feu et pour ce qui est de l'incarcération des personnes accusées de tels crimes en attendant leur procès. Nous vous soumettons respectueusement que si les magistrats ne sont pas en mesure de faire cela, aussi sensibles que nous sommes au fait que leur rôle est difficile, il y a selon nous de nombreuses personnes dans les rues du pays qui sont munies d'armes à feu, qui se font arrêter, mais qui ne sont pas traitées d'une manière qui fasse suffisamment avancer la dissuasion spécifique, la dissuasion générale et la dénonciation. Si les tribunaux ne parviennent pas à faire le nécessaire, alors nous devons compter sur le Parlement. Si le renversement du fardeau de la preuve et l'application de peines minimales obligatoires sont le mécanisme grâce auquel le Parlement pourra réaliser cet objectif, alors nous sommes pour.

Le sénateur Cowan : Dans le paragraphe suivant, parlant cette fois-ci de la conduite avec facultés affaiblies, vous dites :

La loi doit être simplifiée si l'on veut qu'elle soit efficace.

Je vous accorde que des peines minimales obligatoires et le renversement du fardeau de la preuve simplifient les choses. Cependant, la question est de savoir si cela améliore les choses ou amène les gens à croire que les choses sont meilleures. C'est là l'équilibre que nous nous efforçons d'établir.

Des témoins nous ont cité des exemples horribles, des affaires du genre de celles dont vous traitez quotidiennement, et nous vous applaudissons tous pour le travail que vous faites à cet égard. Cependant, quel est le bon équilibre parmi tous ces principes? Les avocats ont pris l'habitude de croire que ce sont les juges qui sont le mieux placés pour évaluer ces facteurs et assurer le bon équilibre. Ce sont eux qui entendent les témoins, observent les témoins et entendent toute la preuve. Il semble que ce soit un petit peu beaucoup de renverser carrément les choses, et je me demande si c'est là la bonne réponse. Je vous accorde que c'est la réponse

an apparent solution than an actual solution to the problems all of us want to address.

That is more of a statement than a question, but I would appreciate your comments.

Mr. Mackenzie: I respect your view. There is always that balance between simplifying the law so that the process does not become the issue and the substantive guilt or innocence through a fair trial becomes the issue. The CACP and I understand your dilemma.

The judiciary has a job to do. I say with the greatest of respect that what is happening now is not working. We have had a proliferation of guns on the street. If you talk to the deputy chief in Vancouver, any police officer in any urban centre — and perhaps Detective Sergeant Scanlan will also tell you — people are walking around with guns because it is a status symbol. They are being arrested by police, but they and their friends and acquaintances are not being deterred. The result is that there are a lot more guns.

Abbotsford is an urbanizing community, but it shocks the people who have lived there for many years that we are pulling guns off the streets on a weekly basis. If you go to the large areas, this problem is an epidemic and something needs to be done. I do not mean to sound alarmist, but it is a huge issue. The courts, through their current sentencing and bail practices, seem unable to deter that activity. While it is a blunt instrument, what we have now is not working. Therefore, we support trying something new.

Senator Cowan: I am not persuaded that the situation in Abbotsford will be changed overnight for the better with the imposition of mandatory minimum sentences. I do not know Abbotsford. I suggest there may be other reasons for your situation than the absence of mandatory minimum sentences or the sentencing practices of judges who apply their trade in the Abbotsford area. Perhaps something makes it different, say, from other communities across the country.

Mr. Mackenzie: Maybe someone from Toronto or somebody else can speak about it. However, I am using that as an example.

The imposition of mandatory minimum sentences will help because the people who would otherwise be walking around with guns will be in jail. I do not mean to make it too simplistic or to be flippant in my response, but the individual we arrest will be in jail. It is a complex issue. Neither I nor the CACP is suggesting that the only reason we have this unfortunate change to our safety in our streets is a lack of minimum sentencing. I would not suggest that. However, I do think it is a piece of the puzzle in the sense

simple. La simplicité n'est pas toujours la bonne solution, et il s'agit peut-être davantage d'une solution apparente que d'une solution véritable aux problèmes auxquels nous voulons tous nous attaquer.

Ce que je viens de dire là est davantage une déclaration qu'une question, mais j'aimerais bien connaître vos réactions.

M. Mackenzie : Je respecte votre opinion. Il y a toujours cet équilibre entre simplifier la loi afin que ce ne soit pas le processus qui devienne le problème et faire en sorte que la grosse question soit la preuve de la culpabilité ou de l'innocence au moyen d'un procès équitable. L'ACCP et moi-même comprenons votre dilemme.

La magistrature a un travail à faire. Sauf tout le respect que je lui dois, ce qui se fait à l'heure actuelle ne fonctionne pas. Nous constatons une prolifération des armes à feu dans la rue. Si vous discutez avec le chef adjoint à Vancouver ou tout policier de centre urbain — et peut-être que la sergente-détective Scanlan confirmera la même chose —, il vous dira que les gens se promènent dans la rue avec des armes à feu parce que c'est un signe d'importance. Des gens se font arrêter par la police, mais eux-mêmes et leurs amis et connaissances ne sont pas dissuadés pour autant. Le résultat est qu'il y a beaucoup plus d'armes à feu.

Abbotsford est une collectivité qui s'urbanise de plus en plus, mais cela choque les gens qui y vivent depuis de nombreuses années de nous voir chaque semaine confisquer des armes à feu dans la rue. Dans certaines des zones urbaines importantes, ce problème est une véritable épidémie et il importe de faire quelque chose. Je ne veux pas être alarmiste, mais le problème est énorme. Les tribunaux, par le biais de leurs pratiques actuelles en matière d'établissement de la peine et de libération sous caution, semblent être incapables de contenir cette activité. Bien que ce soit un instrument contondant, ce que nous avons maintenant ne fonctionne pas. Voilà pourquoi nous sommes en faveur d'essayer quelque chose de nouveau.

Le sénateur Cowan : Je ne suis pas convaincu que la situation à Abbotsford changerait pour le mieux du jour au lendemain avec l'imposition de peines minimales obligatoires. Je ne connais pas la ville d'Abbotsford. Il y a peut-être d'autres raisons qui expliquent votre situation que l'absence de peines minimales obligatoires ou les pratiques en matière d'établissement de la peine des juges en place dans la région d'Abbotsford. Peut-être qu'il y a quelque chose qui différencie Abbotsford des autres collectivités du pays.

M. Mackenzie : Peut-être que quelqu'un de Toronto ou d'ailleurs pourrait en parler. Quoi qu'il en soit, je n'ai utilisé le cas d'Abbotsford qu'à titre d'exemple.

L'imposition de peines minimales obligatoires aidera, car les personnes qui, autrement, seraient en train de se promener avec des armes à feu, seront derrière les barreaux. Je ne voudrais pas être trop simpliste ni trop cavalier dans ma réponse, mais la personne que nous arrêterons sera en prison. La situation est complexe. Ni moi ni l'ACCP ne prétendons que la seule raison pour laquelle nous constatons ce malheureux changement quant à notre sécurité dans nos rues est l'absence de peines minimales. Ce

that the system has been very weak in its response. When I say "I," I am presenting on the behalf of the CACP. I think it would make a difference.

Senator Milne: If I may follow on from Senator Cowan's questions, is the problem that the judiciary is not really applying the present law? Do you think that they will apply a new law?

Mr. Mackenzie: For example, if you are talking about bail, by building in the aspects about the type of gun offences and whether the accused is involved with a criminal organization, it is a reverse onus; they can still release, but now the onus is on the accused. One would suggest that there would be a better chance to keep people in jail for the bail.

In regards to sentence, a mandatory minimum removes the discretion to the extent of the mandatory minimum, as I understand it. Therefore, I do not know if they have a choice unless it fell on the Charter.

Senator Milne: They would have a choice until they got to the third offence, I believe.

Mr. Mackenzie: However it is phrased, yes.

Senator Milne: I have some concerns about reverse onus. Your answer has led me right into it. It seems to me that with reverse onus, we are taking the old British common law system that the country has grown up with, where a person is innocent until proven guilty, and turning it around. We are turning it into the system in France, where an individual is presumed guilty until they otherwise prove themselves innocent.

Mr. Mackenzie: Reverse onus is simply whether or not an individual will be released on bail prior to a trial to determine guilt or innocence. Reverse onus has been around, I suppose, since the Bail Reform Act in the early 1970s. It has withstood Charter challenge. It has been trimmed down because of Charter violations, the *Morales* case being one. It is a generally-accepted legal doctrine that in certain circumstances — such as for very serious crimes — it is not contrary to presumption of innocence to place the responsibility on the accused to show why they should be released on bail as opposed to having the presumption of bail.

Senator Milne: That is in the bail provisions. However, what about the dangerous offender provisions?

Mr. Mackenzie: As I say in the paper, dangerous offenders are dangerous offenders. By virtue of their past behaviour, they have shown complete disregard for the safety of people. To place them in jail under the dangerous offender provisions in the new

n'est pas ce que je dis. Je pense cependant que c'est un morceau du puzzle, en ce sens que le système a été très faible dans sa réaction. Lorsque je dis « je », je m'exprime au nom de l'ACCP. Je pense que cela changerait les choses.

Le sénateur Milne : Si je peux poursuivre dans le même ordre d'idées que le sénateur Cowan, le problème est-il que les magistrats n'appliquent en réalité pas la loi actuelle? Pensez-vous qu'ils appliqueraient une nouvelle loi?

M. Mackenzie : Par exemple, si vous parlez de la mise en libération sous caution, en intégrant des aspects tels le genre de crime commis avec une arme à feu et l'appartenance de l'accusé à une organisation criminelle, il s'opère un renversement du fardeau de la preuve; il peut toujours y avoir libération, mais le fardeau revient maintenant à l'accusé. C'est ainsi qu'il y a lieu de croire qu'il y aura de meilleures chances de garder les gens en prison en attendant l'enquête sur le cautionnement.

Pour ce qui est des peines, d'après ce que je comprends, l'adoption d'un minimum obligatoire enlève cet élément discrétionnaire. Mais j'ignore si le juge aurait un choix, à moins que l'affaire ne relève de la Charte.

Le sénateur Milne : Je pense qu'il aurait un choix jusqu'à la troisième infraction.

M. Mackenzie : Oui, je ne me souviens plus du libellé exact.

Le sénateur Milne : J'ai quelque inquiétude au sujet du renversement du fardeau de la preuve. Votre réponse m'y amène directement. Il me semble qu'avec le renversement du fardeau de la preuve, nous prenons l'ancien modèle britannique de la common law avec lequel le pays a grandi et qui considère qu'une personne est innocente jusqu'à preuve du contraire, et le mettons complètement à l'envers. Nous en faisons ce qu'est le régime français, dans le cadre duquel la personne est présumée coupable jusqu'à preuve de son innocence.

M. Mackenzie : Le renversement du fardeau de la preuve concerne simplement la question de savoir si la personne sera mise en liberté sous caution avant le procès qui déterminera sa culpabilité ou son innocence. Le renversement du fardeau la preuve existe, je suppose, depuis la Loi sur la réforme du cautionnement au début des années 1970. Cette loi a résisté à sa contestation en vertu de la Charte. Elle a été rognée du fait de cas de violations de la Charte, dont l'affaire *Morales*. Il est une doctrine juridique généralement acceptée que, dans certaines circonstances — par exemple dans le cas de crimes très graves —, il ne soit pas contraire à la présomption d'innocence que d'imposer à l'accusé la responsabilité d'établir pourquoi il devrait être mis en liberté sous caution au lieu qu'il y ait présomption de cautionnement.

Le sénateur Milne : Vous parlez là des dispositions en matière de libération sous caution. Cependant, qu'en est-il des dispositions visant les contrevenants dangereux?

M. Mackenzie : Comme je le dis dans mon mémoire, les contrevenants dangereux sont des contrevenants dangereux. Du fait de leur comportement passé, l'on sait qu'ils font peu de cas de la sécurité des gens. Les incarcérer en vertu des dispositions

legislation strikes me as common sense. They still have the provisions in the code to argue that they are not dangerous offenders.

With due respect to the judiciary, we see the *Johnson* case as being very unrealistic. It places huge liabilities upon police and correctional services if they have to supervise a highly dangerous offender under long-term supervision. There is a case in B.C. where a person is under supervision 24/7 in the community. It costs the public a lot of money and this individual, in our view, should be classified a dangerous offender under dangerous offender legislation. I do not see it as contrary to the presumption of innocence, and I believe that Supreme Court of Canada case law from many years ago said that it was not a violation of section 7 of the Charter.

Senator Milne: We heard from Mr. Doob this morning, and he told us that 5,200 violent offenders were released in 2005 and 2006. Of those, 150 were returned to jail for re-offending in that same year. That is a pretty small percentage. In fact, of all the people charged, if they were to be kept in jail forever, he figured the violent crime rate would go down by 0.2 per cent.

Mr. Mackenzie: As I was not here for that presentation, so I cannot respond with a lot of knowledge from that perspective. Statistics can be interpreted in many ways. That is not dangerous offenders but offenders who were released across the country who committed violent crimes. It is great if the recidivism rate is that low.

I have a few comments, though you may be aware of them. Those are people who have been convicted of a crime. There are some people who will commit a crime and unfortunately will not come to the attention of the police. However, I am focusing on dangerous offenders. I believe the wording of the *Johnson* case is that if it is "reasonably possible" that a person can be controlled in the community, then the judge can issue a long-term supervision order. We are saying that this was not the intent of the legislation when it was passed.

Let us flip it around. The test is clear. You are aware of it and I paraphrased it. If there is any likelihood that the offender will commit another designated offence, they will be designated as a dangerous offender and will stay in jail indeterminately. We see that as advancing public safety. We must accept that reaching a balance is always difficult.

Senator Milne: Detective Sergeant Scanlan, I am horrified by some of the things you said in your presentation. It is absolutely astounding to me that 14- and 15-year-olds represent the largest

relatives aux contrevenants dangereux du nouveau projet de loi me paraît logique. Ces personnes ont toujours les dispositions du Code qu'elles peuvent invoquer pour dire qu'elles ne sont pas des contrevenants dangereux.

En ce qui concerne la magistrature, nous voyons dans l'affaire *Johnson* quelque chose de très irréaliste. Cela impose d'énormes responsabilités aux services policiers et correctionnels d'avoir à superviser un contrevenant hautement dangereux en surveillance de longue durée. Il y a le cas en Colombie-Britannique d'une personne qui est en surveillance 24 heures par jour, sept jours par semaine, au sein de la collectivité. Cela coûte beaucoup d'argent au public et cette personne devrait, à notre avis, être qualifiée de contrevenant dangereux en vertu des dispositions législatives en matière de délinquants dangereux. Je ne considère pas cela comme étant contraire à la présomption d'innocence, et je pense que la jurisprudence de la Cour suprême d'il y a de nombreuses années dit que cela ne constitue pas une violation de l'article 7 de la Charte.

Le sénateur Milne : Nous avons ce matin entendu M. Doob, qui nous a dit que 5 200 contrevenants violents ont été libérés en 2005 et 2006. De ce nombre, 150 ont été réincarcérés la même année pour récidive. Il s'agit là d'un assez faible pourcentage. De fait, selon lui, si l'ensemble des personnes accusées étaient maintenues à jamais derrière les barreaux, le taux de criminalité avec violence baisserait de 0,2 p. 100.

M. Mackenzie : Je n'étais pas ici pour ce témoignage, alors je pourrais difficilement répondre en connaissance de cause. L'on peut interpréter les statistiques de multiples façons. Il n'était pas question de contrevenants dangereux, mais de contrevenants ayant commis des crimes avec violence et qui avaient été libérés un petit peu partout au pays. Cela est formidable si le taux de récidivisme est aussi faible que cela.

J'aurais quelques commentaires à faire, mais vous les devinez peut-être déjà. L'on parle ici de personnes qui ont été jugées coupables d'un crime. Il y en a qui commettent un crime et qui, malheureusement, ne sont pas portées à l'attention de la police. Cependant, je me concentre, moi, sur les contrevenants dangereux. Je pense que le libellé, dans l'affaire *Johnson*, a dit que s'il est « raisonnablement possible » qu'une personne soit contrôlée dans la collectivité, alors le juge peut délivrer une ordonnance de surveillance de longue durée. Ce que nous disons est que ce n'était pas là l'intention de la loi lorsqu'elle a été adoptée.

Renversons les choses. Le critère est clair. Vous le connaissez et je l'ai paraphrasé. S'il y a la moindre probabilité que le contrevenant commette une autre infraction désignée, alors il sera déclaré contrevenant dangereux et demeurera en prison pour une période indéterminée. Nous estimons que cela fait avancer la sécurité du public. Il nous faut accepter que la réalisation d'un équilibre est toujours difficile.

Le sénateur Milne : Sergente-détective Scanlan, j'ai été horrifiée par certaines des choses dont vous nous avez parlé dans votre déclaration. Je trouve absolument incroyable que les jeunes

proportion of all reported sexual assaults for all ages, and the next most significant group is 13-year-olds. Where does this data come from?

Ms. Scanlan: This is reported cases, that is, for any victims of any age group that would have come forward.

Senator Milne: Does this come from Toronto police data?

Ms. Scanlan: Yes.

Senator Milne: I understand that the Prime Minister quoted Toronto police data when he introduced this bill in Toronto, not in Parliament. He said that 40 per cent of the gun crimes in Toronto were committed by people who were out on bail, on probation or similarly under some sort of restriction. We have been trying ever since to find out in more detail where those facts and figures came from. We asked the minister and he said he would provide them to us, but he has not. Could the Toronto Police Service provide that information?

Ms. Scanlan: I could look into it for you.

Senator Milne: Would you please.

Senator Di Nino: I was going to concentrate my questions on the age of consent, but I would first like to clarify a point with Chief Mackenzie.

Professor Doob said this morning that 5,200 people were released on statutory release rather than on parole. He did not give us a number as to how many were violent offenders. He did say, and I challenged him on it, that each year about 150 of these offenders are returned to penitentiaries for a violent offence. I said that this was a heck of a lot of violent people across the country shattering the lives of Canadians.

His response to me at the end of our exchange, and I am paraphrasing, was basically that the Senate is wrong if it thinks Bill C-2 will make any difference at all to crime in this country. It will not affect crime. Do you agree, or would you like to share your opinion with us?

Mr. Mackenzie: I cannot respond directly to those comments.

The CACP's position is that Bill C-2, as I said in my preliminary comments, is one step that we believe will assist in creating a safer country. It is certainly not the only step. There is no doubt that we are living in a complex world. As a police community, we would not support the bill if we did not believe that it advances public safety, which is our major concern.

de 14 et 15 ans représentent la plus importante catégorie d'âge pour toutes les agressions sexuelles rapportées, et que le groupe suivant en importance soit celui des adolescents de 13 ans. D'où proviennent ces données?

Mme Scanlan : Ce sont là les cas déclarés, en d'autres termes les cas de victimes, quel que soit leur groupe d'âge, ayant fait un rapport aux autorités.

Le sénateur Milne : Ces chiffres proviennent-ils de la police de Toronto?

Mme Scanlan : Oui.

Le sénateur Milne : Je crois comprendre que le premier ministre a cité des données de la police de Toronto lorsqu'il a déposé ce projet de loi non pas au Parlement, mais à Toronto. Il a déclaré que 40 p. 100 des crimes commis avec des armes à feu à Toronto l'ont été par des personnes qui étaient en libération sous caution, en période de probation ou assujetties à quelque autre forme de restriction. Nous nous démenons depuis pour obtenir davantage de précisions sur la provenance de ces énoncés et chiffres. Nous en avons fait la demande au ministre et il nous a dit qu'il nous fournirait les détails, mais il ne l'a pas fait. Le Service de police de Toronto pourrait-il nous fournir ces précisions?

Mme Scanlan : Je me renseignerai là-dessus pour vous.

Le sénateur Milne : S'il vous plaît.

Le sénateur Di Nino : J'allais axer mes questions sur l'âge de consentement, mais j'aimerais au préalable tirer quelque chose au clair avec le chef Mackenzie.

M. Doob nous a dit ce matin que 5 200 personnes ont été libérées d'office plutôt que sous caution. Il ne nous a pas indiqué combien de personnes, parmi ce nombre, étaient des contrevenants violents. Il a déclaré que, chaque année, environ 150 de ces contrevenants retournent en prison du fait d'avoir commis un crime violent, et j'ai demandé des explications. J'ai dit que cela fait beaucoup de personnes violentes dans ce pays qui brisent les vies de Canadiens.

Sa réponse, à la fin de notre échange, et je ne fais que la paraphraser, a été que le Sénat se trompe s'il pense que le projet de loi C-2 changera de quelque façon que ce soit la criminalité dans ce pays. Cela n'aura aucune incidence sur le crime. Êtes-vous d'accord avec lui, ou pourriez-vous nous livrer votre opinion là-dessus?

M. Mackenzie : Je ne peux pas répondre directement à ces commentaires.

La position de l'ACCP est que le projet de loi C-2, comme je l'ai indiqué dans mes remarques liminaires, est un pas dont nous croyons qu'il contribuera à faire en sorte que le pays soit plus sûr. Ce n'est certainement pas le seul pas à faire. Il n'y a aucun doute que nous vivons dans un monde complexe. En tant que membres de forces de maintien de l'ordre, nous n'appuierions pas le projet de loi si nous ne croyions pas qu'il améliorera la sécurité du public, ce qui est notre principal souci.

I want to emphasize to the Senate committee that the police chiefs are well aware of the Charter of Rights and Freedoms and we respect it, but a balance is required. We are coming at this from a slightly different perspective.

Senator Di Nino: I would like to direct a quick comment and a question or two to Detective Sergeant Scanlan and Staff Sergeant Frizell. First, let me refer to statistics given to us by the Canadian Centre for Justice Statistics. They talked about the increase in other sexual offences, that is, other than exploitation and those violent things. They have been going up for the last five or so years. They conducted a survey of children under 14 years and found that girls aged 12 to 14 are the most vulnerable group in regard to these offences.

I think Detective Sergeant Scanlan probably agreed when she talked about 13-year-olds. I will ask her a question about that in a moment.

I was disturbed by another of their statistics. The presenter said that only 8 per cent of these cases are actually reported, which means that 92 per cent of sexual offences against our children go unreported.

Detective Sergeant Scanlan, are you finding that most of these are not reported? Could you give us your opinion?

Ms. Scanlan: In sexual assault cases and other offences against children which would include some of the Internet-facilitated crimes as well as other sexual offences, we are finding it highly under-reported. The statistic I provided today was somewhere between 10 per cent and 25 per cent for all age groups. However, that would include adults who have the choice, the option and the knowledge to make those reports. Children are very vulnerable and sometimes the court system as it is set up currently is adversarial. It is difficult, and so parents make that decision.

Another thing to note is that many times offenders in these cases are known to the children. It could be someone in their own home, a coach or a teacher. That position of trust is always there. I think it takes a long time for kids to come forward. We hear more from adult survivors of abuse than we do from actual children who are abused in this age group.

Senator Di Nino: It is not covered by this survey. However, you also said that the largest number is girls 14- and 15-years-old; is that correct? That is a larger number even than children who are sexually assaulted.

Ms. Scanlan: The number I provided was both sexes combined.

Je tiens à souligner au comité sénatorial que les chefs de police sont très au courant de la Charte des droits et libertés et que nous la respectons, mais il importe qu'il y ait un équilibre. Nous abordons la situation depuis une perspective légèrement différente.

Le sénateur Di Nino : J'aimerais adresser un rapide commentaire et une ou deux questions à la sergente-détective Scanlan et au sergent d'état-major Frizell. Premièrement, permettez que je me reporte aux statistiques qui nous ont été livrées par le Centre canadien de la statistique juridique. Les représentants du centre ont parlé de la hausse des autres infractions sexuelles, c'est-à-dire autres qu'exploitation et crime violent. Ces infractions sont à la hausse depuis cinq ans environ. Le centre a effectué un sondage auprès d'enfants âgés de 14 ans et qui a fait ressortir que les filles âgées de 12 à 14 ans sont le groupe le plus vulnérable pour ce qui est de ces types d'infractions.

Je pense que la sergente-détective Scanlan songeait sans doute à la même chose lorsqu'elle a parlé des jeunes de 13 ans. Je vais lui poser une question là-dessus dans un instant.

J'ai été troublé par encore une autre statistique. Le porte-parole du Centre a déclaré que seuls 8 p. 100 de ces incidents sont en vérité rapportés, ce qui veut dire que 92 p. 100 des crimes sexuels dont sont victimes nos enfants ne sont pas rapportés.

Sergente-détective Scanlan, pensez-vous que le gros de ces crimes ne sont pas rapportés? Pourriez-vous nous livrer votre opinion?

Mme Scanlan : Dans le cas des agressions sexuelles et autres crimes contre des enfants, englobant certains des crimes facilités par Internet et autres délits sexuels, nous constatons un taux élevé de non-déclaration. Le chiffre que je vous ai fourni aujourd'hui était d'entre 10 et 25 p. 100 pour tous les groupes d'âge. Cependant, cela inclurait les adultes, qui ont le choix, la possibilité et les connaissances requises aux fins de telles déclarations. Les enfants sont très vulnérables et le système judiciaire, tel qu'il a été établi, est parfois contradictoire. Cela est difficile, et c'est ainsi que ce sont les parents qui prennent la décision.

Encore une autre chose qu'il importe de souligner est que, dans nombre de ces affaires, les contrevenants sont connus des enfants. Il peut s'agir d'une personne qui vit chez eux, ou encore d'un entraîneur ou d'un enseignant. Cet élément de situation de confiance est toujours là. Je pense qu'il faut longtemps pour qu'un enfant parle. Nous avons beaucoup plus souvent affaire à des survivants adultes d'abus qu'à des enfants victimes d'abus qui sont encore enfants.

Le sénateur Di Nino : Cela n'est pas couvert par ce sondage. Vous avez cependant également dit que la catégorie la plus nombreuse est celle des filles âgées de 14 et 15 ans, n'est-ce pas? Il s'agit là d'une catégorie encore plus importante que celle des enfants victimes d'agression sexuelle.

Mme Scanlan : Le chiffre que je vous ai fourni est un cumul pour les deux sexes.

Senator Di Nino: What breakdown would there be between girls and boys?

Ms. Scanlan: I do not have the statistics in front of me. However, last I recall, it is about 60 per cent female and 40 per cent male.

Senator Di Nino: Staff Sergeant Frizell, do you have any comments on those questions?

Mr. Frizell: As Detective Sergeant Scanlan has said, under-reporting regarding children is not at all surprising. Even with the Internet, the majority of offenders are still in positions of trust. Child victims often feel guilt or feelings of responsibility themselves. They feel that they must have done something or that all the adults like this person.

You often hear offenders described as being great with kids. Of course they are, which deters the child from reporting in the first place. Of course, our court system is not very kid-friendly. That is often a deterrent as well.

Senator Di Nino: Bill C-2 is proposing that the age of consent be raised to 16 years. I imagine both of you agree that is a good tool for us to be able to make life a little better for these children.

Mr. Frizell: It is a tool, but it is a big-time preventative measure. These websites will now all have to change and put up new notice that 14- and 15-year-olds in Canada are not free game for predators around the world to come and visit.

Ms. Scanlan: I would agree. It would immediately increase the safety of young Canadians as well as foreign young people who are brought here or who end up here for one reason or another and may be coerced or tricked into the sex trade.

Senator Campbell: Chief Mackenzie, I would like to talk about possession of a firearm and commission of an offence. The Criminal Code currently includes minimum mandatory sentences for possession of a firearm and commission of an offence. However, we have had testimony here and it would seem to me that the first thing "dealt" is the weapons charge. If I stick up a bank, I am going to get four years for the gun and who knows what for the robbery. However, the first thing the Crown is going to do is cut a deal with defence and chuck out the gun charge. Guns are never mentioned during the plea, and I walk out of there with maybe a deuce less.

I would suggest that perhaps there should be no option, although this may raise some ire. If you commit an offence with a gun, you are charged with a gun offence. It should be dealt with first, and then we go to the next one.

Le sénateur Di Nino : Quelle serait la ventilation garçons-filles?

Mme Scanlan : Je n'ai pas ces chiffres devant moi. Cependant, si je me souviens bien, ce doit être environ 60 p. 100 pour les filles et 40 p. 100 pour les garçons.

Le sénateur Di Nino : Sergent d'état-major Frizell, auriez-vous quelque commentaire à faire sur ces questions?

M. Frizell : Comme l'a dit la sergente-détective Scanlan, la sous-déclaration en ce qui concerne les enfants n'est guère étonnante. Même avec Internet, la majorité des contrevenants sont toujours dans des situations de confiance. Les enfants qui sont victimes se sentent souvent coupables ou directement responsables eux-mêmes. Ils ont le sentiment qu'ils ont dû faire quelque chose de mal ou alors que tous les adultes aiment la personne en question.

Vous entendez souvent dire des contrevenants qu'ils sont géniaux avec les enfants. Bien sûr qu'ils le sont, ce qui décourage dès le départ de faire un rapport. Bien évidemment, notre système judiciaire n'est pas très adapté aux enfants. C'est souvent, là aussi, un autre facteur dissuasif.

Le sénateur Di Nino : Le projet de loi C-2 propose que l'âge de consentement passe à 16 ans. J'imagine que vous convenez tous les deux que ce serait là un bon outil qui nous permettrait de rendre la vie meilleure à ces enfants.

M. Frizell : C'est un outil, mais c'est une mesure de prévention de poids. Ces sites Web devront tous maintenant être modifiés pour afficher que les jeunes de 14 et 15 ans au Canada ne sont plus à la portée des prédateurs du monde entier.

Mme Scanlan : Je suis d'accord. Cela améliorerait immédiatement la sécurité des jeunes Canadiens, ainsi que des jeunes gens étrangers qu'on fait venir ici ou qui se retrouvent pour une raison ou une autre dans notre pays et peuvent être amenés, par le leurre ou la coercition, à participer au commerce du sexe.

Le sénateur Campbell : Chef Mackenzie, j'aimerais discuter de la possession d'arme à feu et de la commission d'un délit. Le Code criminel prévoit à l'heure actuelle des peines minimales obligatoires pour possession d'arme à feu et commission d'un délit. Cependant, nous avons entendu ici certains témoignages et il m'apparaît que la première accusation qui est portée est celle de la possession d'arme à feu. Si je braque une banque, on va me donner quatre ans pour l'arme à feu et Dieu sait quoi pour le vol. Cependant, la première chose que va faire la Couronne c'est négocier un arrangement avec la défense et balancer le chef d'accusation pour l'arme à feu. Les armes à feu ne sont jamais mentionnées pendant le plaidoyer, et je m'en sors avec peut-être deux années de moins.

Il me semble qu'il ne devrait peut-être y avoir aucune option, bien que cela risque d'en fâcher plus d'un. Si vous commettez une infraction avec une arme à feu, vous êtes accusé de possession d'arme à feu. Il faudrait traiter d'abord de ce chef d'accusation-là, pour ensuite passer au suivant.

I would even add that there should be no option on whether it is concurrent; you go consecutive. You get four for the gun and then we do the armed robbery charge and we throw that on. We are adding on here. We are saying, "Let's us do more time and more time," but in reality there is no time.

I have statistics here stating that in 2005-06, 211 cases were completed in court where the most serious offence was a firearms offence. That is bubkes — nothing. It also says that 1 per cent of the total caseload in adult criminal court is a firearms offence.

In fact, we already have the tools to do this. What we have not done is given a direction to those people prosecuting these charges that this is not *Let's Make a Deal*. If a gun is involved, I want them to be done for the gun, and then we do the next one. Would you agree with that?

Mr. Mackenzie: Not as an exclusive response.

Senator Campbell: We will work up to the rest of it.

Mr. Mackenzie: Certainly, the issue of plea bargaining and bargaining out gun charges is a concern; there is no doubt about it. I think you are correct in how you stated that.

Senator Campbell: In your area, how many gun-related cases did you have last year?

Mr. Mackenzie: In 2006, we had 126.

Senator Campbell: We only had 211 prosecuted in all of Canada.

Mr. Mackenzie: I find that an amazing figure.

Senator Campbell: It comes from Senator Stratton's favourite document. I will promote it for him. It is dated February 14, 2008, and is entitled "Crime Trends in Canada," by Lynn Barr-Telford, Director of the Canadian Centre for Justice Statistics. I am referring to slide 9 entitled "Fewer firearms cases being convicted." It is near the back.

We have had some evidence — and I think this relates to British Columbia and certainly to your area — that much of the gun-related crime involving death is endemic to certain communities where we have difficulties. In British Columbia, I do not think it is any secret that young Indo-Canadian males are being killed. I think we see much the same thing in Toronto, and yet with the minimum sentencing and all the rest of it, we

J'irais même jusqu'à dire qu'il ne devrait y avoir aucune possibilité de peines concurrentes; il faudrait qu'elles soient consécutives. On vous donne quatre ans pour l'arme à feu, puis on s'occupe de l'accusation pour vol à main armée et on ajoute ce qu'il faut pour cela. Il s'agit d'ajouter les peines à purger. On dit : « Imposons plus de temps, et plus de temps encore », mais en réalité, il n'y a pas de temps.

J'ai ici des statistiques selon lesquelles en 2005-2006 il y aurait eu 211 affaires qui auraient été bouclées devant les tribunaux et parmi lesquelles le crime le plus grave était un délit mettant en cause une arme à feu. C'est une bagatelle — c'est trois fois rien. Ces statistiques montrent également que 1 p. 100 des affaires judiciaires des tribunaux de juridiction criminelle pour adultes sont des affaires d'armes à feu.

En fait, nous avons déjà les outils nécessaires. Ce que nous n'avons pas fait c'est dire aux poursuivants dans ces affaires que le mot d'ordre n'est pas de négocier. S'il y a eu utilisation d'une arme à feu, je veux que l'on s'occupe d'abord de ce chef d'accusation-là, pour ensuite traiter du suivant. Seriez-vous d'accord avec moi là-dessus?

M. Mackenzie : Pas en guise de réponse exclusive.

Le sénateur Campbell : Nous arriverons au reste après.

M. Mackenzie : La question de la négociation de plaidoyers et du marchandage pour obtenir de faire tomber les chefs d'accusation liés aux armes à feu est certainement un sujet de préoccupation; il n'y a aucun doute là-dessus. Je pense que vous avez raison dans la façon dont vous avez exposé la chose.

Le sénateur Campbell : Dans votre secteur, combien d'affaires de crime commis avec une arme à feu avez-vous eu l'an dernier?

M. Mackenzie : En 2006, nous en avons eu 126.

Le sénateur Campbell : Il n'y a eu que 211 poursuites au pénal dans tout le Canada.

M. Mackenzie : Je trouve ce chiffre étonnant.

Le sénateur Campbell : Il est tiré du document préféré du sénateur Stratton. Je vais en faire la promotion pour lui. Il est daté du 14 février 2008 et il a pour titre « Les tendances de la criminalité au Canada ». Il a été rédigé par Lynn Barr-Telford, directrice du Centre canadien de la statistique juridique. Je me reporte ici à la transparence 9 intitulée « Moins de causes avec recours à une arme à feu donnant lieu à une condamnation ». Cela se trouve vers la fin.

Nous avons entendu certains témoignages — et je pense que ceci concerne la Colombie-Britannique et, certainement, votre région — selon lesquels une part importante des crimes commis avec une arme à feu et ayant causé la mort sont le fait d'un problème endémique propre à certaines collectivités dans lesquelles il y a des difficultés. En Colombie-Britannique, je ne pense pas que ce soit un secret que de jeunes hommes

cannot seem to stem the tide. Do you have any ideas outside of Bill C-2 that would address this problem?

Mr. Mackenzie: There does seem to be this culture developing with some young folks that it is a status symbol or part of their being, almost, to carry guns. We all know that much of this activity is associated with criminal organizations and their criminal enterprises. I do not really have a response.

I do know that in B.C. the police are working closely with the South Asian community to deal with some of the cultural issues. It is a long-term, slow process, I am sure. We do need to turn that around. Other than that, I do not really have a response.

Senator Milne: Senator Campbell has just suggested that we basically eliminate plea bargaining for any crime that is committed with a gun in hand. However, we heard that the number of people detained in provincial institutions awaiting trial now rivals, and in some provinces like Ontario dramatically exceeds, the number of people actually found guilty and serving sentences. If we eliminated plea bargaining for so many of these crimes, that number would mushroom, would it not?

Mr. Mackenzie: I cannot answer specifically, but I will point out one thing that you are probably aware of. I do not have any scientific or academic data to support this, but it is our sense, certainly in British Columbia, that many defence counsel tend to not fight for bail for their clients because they will get double time pre-sentence. It is a bit of a tactic by some defence lawyers — and, again, I am not criticizing them; they are doing their job — to have their clients do pre-sentence remand time, if you want to call it that, because they will get double time.

I did suggest in previous testimony that Parliament needs to address this. I think they have initially started looking at the issue of double time prior to the actual trial. That might be one aspect of it, as far as the increase goes.

Senator Oliver: My questions relate to luring, and they are for Detective Sergeant Scanlan and Staff Sergeant Frizell.

In your presentation, Staff Sergeant Frizell, you had a section called “luring.” One of the things you referred to was a recent training course on Internet luring, where 20 police officers went online. I was shocked at what occurred in the first hour.

indo-canadiens sont en train de se faire tuer. Je pense que l'on constate une situation semblable à Toronto, mais il semble qu'avec les peines minimales et tout le reste nous ne parvenions pas à endiguer le flot. Auriez-vous des idées qui ne s'inscrivent pas dans le projet de loi C-2 et qui permettraient de régler ce problème?

M. Mackenzie : Il semble en effet qu'il se développe chez certains jeunes gens une culture voulant que le port d'arme à feu soit un symbole d'importance, l'arme elle-même faisant presque partie de leur propre personne. Nous savons qu'une grosse partie de cette activité est liée à des organisations criminelles et à leurs entreprises criminelles. Je n'ai pas vraiment de solution à émettre.

Je sais qu'en Colombie-Britannique, la police travaille étroitement avec la communauté sud-asiatique pour traiter de certains des aspects culturels. Ce sera, j'en suis convaincu, un processus long et lent. Il nous faut en effet renverser les choses. En dehors de cela, je n'ai pas grand réponse à offrir.

Le sénateur Milne : Le sénateur Campbell vient tout juste de suggérer que l'on élimine en gros la négociation de plaidoyer pour tout crime commis avec une arme à feu. Cependant, nous avons entendu que le nombre de personnes présentement détenues en établissement provincial en attendant leur procès est égal, et même, dans certaines provinces comme l'Ontario, largement supérieur au nombre de personnes qui sont jugées coupables et qui purgent des peines. Si nous éliminions la négociation de plaidoyer pour un très grand nombre de ces crimes, ce nombre monterait en flèche, n'est-ce pas?

M. Mackenzie : Je ne peux pas répondre à cette question précise, mais je peux vous indiquer une chose que vous ignorez peut-être. Je n'ai pas de données scientifiques ou universitaires pour appuyer ceci, mais nous avons le sentiment, en Colombie-Britannique en tout cas, que de nombreux avocats de la défense ont tendance à ne pas se battre pour obtenir la libération sous caution de leurs clients parce qu'ils préfèrent que ceux-ci fassent compter en double le temps passé derrière les barreaux avant la sentence imposée. C'est un petit peu une tactique qu'emploient certains avocats de la défense — et, encore une fois, ce n'est pas un reproche que je leur fais; ils font simplement leur travail — pour obtenir que leurs clients purgent une peine pré-sentencielle, si vous voulez appeler la chose ainsi, parce que cela comptera en double.

J'ai déjà dit, lors de témoignages antérieurs, que le Parlement doit s'attaquer à cela. Je pense qu'il y a eu un début d'examen de la question du temps double avant le procès même. C'est peut-être là un aspect de la question, pour ce qui est de l'augmentation.

Le sénateur Oliver : Mes questions concernent le leurre, et elles s'adressent à la sergente-détective Scanlan et au sergent d'état-major Frizell.

Dans votre exposé, sergent d'état-major Frizell, vous avez une partie qui a pour titre « leurre ». L'une des choses que vous avez mentionnées est un récent cours de formation sur le leurre sur Internet, à l'occasion duquel 20 policiers sont allés en ligne. Ce qui est survenu pendant la première heure m'a complètement renversé.

First, I appreciate the support that you have for Bill C-2, particularly with respect to the age of protection. I understand why you brought up luring in that context. However, some of the things you said about luring actually go beyond this particular bill. Given what you determined from that particular one-hour event, were any charges laid?

Mr. Frizell: Yes. We followed up on all investigations.

Senator Oliver: Were there convictions?

Mr. Frizell: I do not know. I would assume so, yes.

Senator Oliver: A couple of years ago, I introduced in the Senate a private member's bill against spam. One section of the bill dealt with the Internet sites of email addresses of young children — 14, 15 and so on. I had provided that there would be very severe penalties for any person entering those sites and giving fraudulent information or materials, pornographic materials, and luring. The bill failed; it was blocked in committee and did not get anywhere. If we had an anti-spam bill specific to the problem of luring children, do you think that is something that might help?

Mr. Frizell: Many measures could be taken. This is a very basic one. The Internet has opened up a whole opportunity for predators of all sorts to get to children, and not just children. There is a myriad of things we could be doing. It could be something as simple as when a child joins a site, there would be age or parental verification. For example, in the U.S., parents have to acknowledge that they are aware of what their child is doing. There could be child privacy acts that look out for the privacy of children online.

However, children do not have a voice like adults do. They do not lobby or vote, so it is important that we speak for them and that measures such as you have described are entertained fully if we are to prevent the commission of offences against children.

Ms. Scanlan: I think every measure we can bring forward to help keep kids safe is very important. One thing we have to note, though, is that the very popular social networking sites do have age limits — 14 and up or 16 and up. Kids are curious and crafty, and they still manage to get on to these sites. They can work around that. However, if legislation were introduced to help protect even younger kids, because we are seeing the age go down and not up, I would support it.

Senator Oliver: Down to what ages — 15, 14, 13 and younger?

Ms. Scanlan: We know that if we want to help to keep kids safe, we have to educate them about responsible use of the Internet at a much earlier age, even starting as early as Grade 1.

Premièrement, j'apprécie votre appui en faveur du projet de loi C-2, notamment en ce qui concerne l'âge de protection. Je comprends pourquoi vous avez soulevé le leurre dans ce contexte. Cependant, certaines des choses que vous avez dites au sujet du leurre débordent en vérité du projet de loi. Vu ce que cet événement d'une heure vous a révélé, des accusations ont-elles été portées?

M. Frizell : Oui. Nous avons fait enquête sur tous les cas.

Le sénateur Oliver : Y a-t-il eu des condamnations?

M. Frizell : Je ne sais pas. Je présume que oui.

Le sénateur Oliver : Il y a quelques années, j'ai déposé au Sénat un projet de loi d'initiative parlementaire contre le pourriel. Un article du projet de loi visait les sites Internet renfermant les adresses courriel de jeunes enfants — les jeunes âgées de 14, 15 ans, et ainsi de suite. J'avais prévu qu'il y ait des peines graves pour toute personne se rendant sur un tel site et fournissant de l'information ou du matériel frauduleux, du matériel pornographique, et y pratiquant le leurre. Le projet de loi a échoué; il a été bloqué à l'étape de l'examen par le comité et n'a abouti nulle part. Si nous avions un projet de loi anti-pourriel visant explicitement le problème de la corruption d'enfants, pensez-vous que cela pourrait aider?

M. Frizell : De nombreuses mesures pourraient être prises. L'avènement d'Internet a ouvert aux prédateurs quantité de moyens de joindre des enfants, et pas seulement des enfants. Il y a quantité de choses que nous pourrions faire. Ce pourrait être quelque chose d'aussi simple que de prévoir, dès qu'un enfant adhère à un site, une vérification de son âge ou alors l'autorisation des parents. Par exemple, aux États-Unis, le parent doit déclarer être au courant de ce que fait son enfant. Il pourrait y avoir des lois en matière de protection de la vie privée des enfants qui protégeraient les enfants lorsqu'ils sont en ligne.

Cependant, les enfants n'ont pas de voix, contrairement aux adultes. Ils ne font pas de lobbying et ne votent pas, et il est donc important que nous nous exprimions à leur place et que des mesures telles que celles que vous avez décrites soient envisagées comme il se doit, si nous voulons prévenir la commission de crimes contre des enfants.

Mme Scanlan : Je pense que toutes les mesures que nous pourrions mettre de l'avant pour que les enfants restent en sécurité sont très importantes. Une chose qu'il nous faut cependant souligner est que les sites de réseautage social très populaires imposent des limites d'âge — 14 ans et plus ou 16 ans et plus. Les enfants sont curieux et fûtés, et ils se débrouillent malgré tout pour accéder à ces sites. Ils peuvent contourner les barrières qui sont érigées. Cependant, s'il était déposé un projet de loi visant à protéger les enfants encore plus jeunes, car nous voyons l'âge des enfants baisser et non pas augmenter, je serais en faveur.

Le sénateur Oliver : Il faudrait descendre jusqu'à quel âge : 15 ans, 14 ans, 13 ans et moins?

Mme Scanlan : Nous savons que si nous voulons aider à maintenir les enfants en sécurité, il nous faut les éduquer au sujet de l'utilisation responsable d'Internet à un bien plus jeune âge,

They are going online at much earlier ages because it is becoming an everyday life tool. If they have older siblings or parents who go online, kids are often introduced at a younger age. There are also computers in schools and libraries, so it is very accessible.

Senator Tardif: My question is to Detective Sergeant Scanlan and Staff Sergeant Frizell. Certainly, I support the prosecution of sexual predators, whether they prey on young children on the Internet or elsewhere. However, my concern is the situation of a 21-year-old boy and his 15-year-old girlfriend engaging in kissing and sexual touching. Under this bill, that would be considered a criminal act and this boy would be considered a criminal for that behaviour with his girlfriend. Would Bill C-2 increase such categorization and stigmatization of that young person?

Ms. Scanlan: The age difference included in the bill is, in particular, meant to protect 14- and 15-year-olds. The age range of five years is given as an acceptable difference in age. I know there are some cases in the United States that have been particularly troubling. Young people need to be protected and that needs to be considered. If young people are aware of the laws as they are laid out, then they need to consider the law and watch their behaviour carefully.

Senator Tardif: You would be ready to say that, unfortunately, it is the responsibility of the person whether he is committing a criminal act.

Ms. Scanlan: It will be on a case-by-case basis. The reports are very low in number and the extent of the sexual nature of the relationship would be taken into consideration.

Senator Tardif: Who would take this into consideration?

Ms. Scanlan: It would be taken into consideration when it comes to the attention of the police.

Senator Tardif: Would you prefer the attention of the police rather than that of the judiciary?

Ms. Scanlan: The police have the ability on a case-by-case basis to make the decision on whether to prosecute. We always bring it to Crown attorneys. We do not want to get into the situation of determining whether there is sexual activity. That is a moral decision that will be decided on a case-by-case basis.

Senator Tardif: My point is that, yes, it is a moral decision that becomes a legal issue because of the way in which the bill is framed in that particular circumstance.

Ms. Scanlan: It is not defined, as I see it.

Senator Tardif: I agree.

The Chair: Mr. Mackenzie, on page 3 of your statement, you said that Statistics Canada issued a report last week that highlighted the significant increase in the number of

même dès la première année d'école. Les enfants vont en ligne à un bien plus jeune âge, du fait que l'ordinateur soit devenu un outil dans la vie de tous les jours. Si l'enfant a des frères ou des sœurs plus âgés ou des parents qui vont en ligne, il y sera introduit à un plus jeune âge. Il y a également des ordinateurs dans les écoles et les bibliothèques, et Internet est donc très accessible.

Le sénateur Tardif: Ma question s'adresse à la sergente-détective Scanlan et au sergent d'état-major Frizell. J'appuie certainement la poursuite des prédateurs sexuels, que ceux-ci courtisent de jeunes enfants sur Internet ou ailleurs. Cependant, ce qui me préoccupe est la situation d'un jeune de 21 ans et de sa petite amie de 15 ans qui s'adonnent à des baisers et à des attouchements sexuels. En vertu du projet de loi, ces choses seraient considérées comme des actes criminels et ce garçon serait considéré comme étant un criminel du fait de son comportement avec sa petite amie. Le projet de loi C-2 ne va-t-il pas augmenter ce genre de catégorisation et de stigmatisation d'une jeune personne dans la situation que je viens de décrire?

Mme Scanlan: La différence d'âge énoncée dans le projet de loi vise particulièrement à protéger les jeunes de 14 et 15 ans. L'écart de cinq ans d'âge est proposé comme une différence d'âge acceptable. Je sais qu'il y a eu des cas aux États-Unis qui ont été particulièrement troublants. Les jeunes gens doivent être protégés et il importe de tenir compte de cela. Si les jeunes gens sont au courant des lois telles qu'elles existent, alors il leur faut en tenir compte et surveiller de près leur comportement.

Le sénateur Tardif: Vous seriez prête à dire que, malheureusement, c'est la responsabilité de l'intéressé de déterminer s'il commet un acte criminel.

Mme Scanlan: Ce serait au cas par cas. Les rapports sont très peu nombreux et il importerait de prendre en considération l'envergure de la nature sexuelle de la relation.

Le sénateur Tardif: Qui prendrait cela en considération?

Mme Scanlan: Cela serait pris en considération au moment où la chose serait portée à l'attention de la police.

Le sénateur Tardif: Préféreriez-vous l'attention de la police plutôt que celle du système judiciaire?

Mme Scanlan: La police est habilitée à décider au cas par cas si une poursuite doit être engagée. Nous communiquons toujours avec les procureurs de la Couronne. Nous ne voulons pas être placés dans la situation de devoir déterminer s'il y a activité sexuelle. Il s'agit là d'une décision morale, qui sera prise au cas par cas.

Le sénateur Tardif: Mon propos est que, oui, il s'agit d'une décision morale, qui devient une question judiciaire du fait du libellé du projet de loi pour cette situation particulière.

Mme Scanlan: La chose n'est pas définie, selon mon interprétation.

Le sénateur Tardif: Je suis d'accord.

La présidente: Monsieur Mackenzie, à la page 3 de votre déclaration, vous dites que Statistique Canada a, la semaine dernière, publié un rapport faisant état d'une hausse marquée du

firearms-related crimes committed in Canada over the past few years. My recollection is that what the report said was consistent with what the Canadian Centre for Justice Statistics had given us about earlier years, which was that the number of violent gun crimes was about stable but that the proportion of those crimes committed by young people was rising. That is an alarming thought. However, the total proportion was roughly stable in recent years. Are we talking about two different studies?

Mr. Mackenzie: No, it is the same study.

The Chair: Would you agree with my recollection?

Mr. Mackenzie: I will accept that.

The Chair: My next question is to Ms. Scanlan and Mr. Frizell. I do not know how you can bear the agony of doing what you do day after day, but like everyone else, I am grateful to you for doing it. I can think of no more wrenching work.

I find myself wondering about what has gone wrong in our legal system. Section 153 of the Criminal Code already prohibits sexual exploitation of a young person under the age of 18, and simple consent is not a defence. The courts are instructed to take into account the age, the age gap, the evolution of the relationship — the grooming that you were talking about — and the degree of control or influence over the young person by the older person. That is exploitation, and much of what you were talking about is clearly exploitation of the grossest kind.

Section 172 of the Criminal Code, in some detail, prohibits Internet luring of young people. Those provisions are already on the books. If you are telling us that they are not working, why are they not working? What is going wrong?

Mr. Frizell: Section 153 kicks in once the horse has left the barn; it is not a preventative section. We do not see websites that list the age of consent in Canada as 14. Unless you are in an exploitive relationship, it is simply the age of consent here and they come to Canada.

Luring was mentioned to give you an idea of the kinds of charges and where young people are met with jeopardy. Offenders will come to Canada to meet, so it is not a luring situation. They meet over the Internet and then come here. We need to let them know that Canada is closed for business. We need to build a barn door to keep the horse from getting out rather than rely on section 153, which is a measure once the offence has already happened.

The Chair: Most Criminal Code sections take effect once an offence has occurred. The age of consent would indicate where you are not allowed to do this. It is only after you have done it that you will be hauled up before the courts.

nombre des crimes commis avec une arme à feu au Canada au cours des dernières années. Si je me souviens bien, ce que dit ce rapport cadre avec ce que nous a rapporté le Centre canadien de la statistique juridique pour les années passées, soit que le nombre de crimes violents commis avec une arme à feu était à peu près stable, mais que la proportion de ces crimes commis par de jeunes gens était à la hausse. C'est un constat alarmant. Cependant, la proportion totale a été relativement stable ces dernières années. Parlons-nous ici de deux études différentes?

M. Mackenzie : Non, c'est la même étude.

La présidente : Acceptez-vous mon souvenir?

M. Mackenzie : Je vais accepter cela.

La présidente : Ma question suivante s'adresse à Mme Scanlan et à M. Frizell. Je ne sais trop comment vous faites pour résister à l'agonie de ce que vous vivez jour après jour, mais je vous en suis, comme c'est le cas de tout le monde, reconnaissante. Je ne saurais imaginer un travail plus pénible.

Je suis en train de me demander ce qui ne va plus dans notre système judiciaire. L'article 153 du Code criminel interdit déjà l'exploitation sexuelle d'une personne âgée de moins de 18 ans, et le simple consentement ne constitue pas une défense. Les tribunaux ont pour instruction de prendre en compte l'âge, l'écart d'âge, l'évolution de la relation — le conditionnement dont vous avez parlé — et le degré de contrôle ou d'influence exercé sur la jeune personne par une personne plus âgée. L'on parle ici d'exploitation, et le gros de ce dont vous avez traité constitue clairement de l'exploitation du type le plus choquant qui soit.

L'article 172 du Code criminel interdit avec force détails le leurre sur Internet pratiqué auprès de jeunes gens. Ces dispositions sont déjà dans les livres. Si vous êtes en train de nous dire qu'elles ne fonctionnent pas, pourquoi ne fonctionnent-elles pas? Qu'y a-t-il qui ne va pas?

M. Frizell : L'article 153 intervient une fois que le cheval a quitté l'écurie; ce n'est pas une mesure préventive. Nous ne voyons pas de sites Web qui disent que l'âge de consentement au Canada est 14 ans. À moins d'être dans une relation d'exploitation, c'est tout simplement l'âge de consentement ici, et les gens viennent au Canada.

Le leurre a été mentionné pour vous donner une idée des genres de chefs d'accusation et des situations dans lesquelles des jeunes peuvent être en danger. Les contrevenants viendront au Canada pour leur rencontre, alors ce n'est pas une situation de leurre. La rencontre se fait sur Internet, puis la personne vient ici. Il nous faut leur faire savoir que le Canada a fermé boutique. Il nous faut bâtir une porte d'écurie qui empêche le cheval de s'échapper, au lieu de compter sur l'article 153, qui est une mesure qui intervient une fois le crime commis.

La présidente : La plupart des articles du Code criminel prennent effet une fois que le crime a été commis. L'âge de consentement indiquerait là où vous n'êtes pas autorisé à faire telle ou telle chose. Ce n'est qu'une fois que vous avez fait ce qui est interdit que vous vous ferez traîner devant les tribunaux.

Mr. Frizell: That is true, but it is the behaviour that you are trying to prohibit. I would like to think that the Criminal Code prevents many people from committing those crimes in the first place. The average person would not be aware of section 153 or be able to read and make sense of as a preventative measure. It is more for the police and lawyers to address the situation that has already occurred. Age of protection, rather, makes it clear as to where we draw the line in Canada: Children below this age threshold are given the full protection of the law.

The Chair: I believe I understand what you are trying to say, although I still find myself a little puzzled.

Ms. Scanlan: I agree that it is seen as a preventative measure. It is clear that under the age of 16 our youth are better protected. The consent issue that I raised before would not have to be determined regularly in court. Occasionally, there will be times when it could be, but most often it would be accepted that if you are under the age of 16, the next issue is that the offence actually occurred and not that they were consenting to it.

The Chair: Have sections 153 and 172 been useful to the police and prosecutors when they charge someone with such a ghastly offence? Have these sections been usable in court, or have they run into difficulties?

Ms. Scanlan: I do not think many of them have run the full test. Certainly, we have laid charges on the basis of the section on luring, but we have not laid as many in respect of section 153.

The Chair: It is all still too new for us to know.

Ms. Scanlan: It is challenging. When you deal with street people, street prostitution comes to mind. It is always a matter of who they are with, why they are with them and in what context. Because young people are so vulnerable and may have left a situation at home worse than the one they are in now, you do not always get the truth up front and may not be able to proceed the way you want to.

Senator Stratton: I appreciate your being here, witnesses. Like Senator Fraser, I admire what you do. It takes a lot of courage and I know I could not do it.

I would like to get back to the age of protection issue and the provision regarding five years plus a day. One of our people said that there is a tremendous difference emotionally and mentally with respect to someone who is, say, age 15 and someone who is age 21 or 22. Their approach to life is different. A girl at age 15, for example, could be controlled to a great degree by an older guy. I would expect you would take that into consideration when you go into such cases. How you would determine that, I do not know. It becomes an area where it argues for the fact that it should be done on a case-by-case basis — at least I think that.

M. Frizell : Cela est vrai, mais c'est le comportement que vous voulez empêcher. J'aimerais penser que le Code criminel empêche beaucoup de gens de commettre ces crimes au départ. Le citoyen moyen ne serait pas au courant de l'article 153 et ne pourrait pas le lire et y voir quelque mesure de prévention. C'est davantage à la police et aux avocats qu'il revient de traiter d'une situation qui est déjà survenue. L'âge de protection, quant à lui, établit clairement là où nous tirons le trait au Canada : les enfants dont l'âge est inférieur au seuil jouissent de la pleine protection de la loi.

La présidente : Je pense que je comprends ce que vous êtes en train d'essayer de dire, bien que je demeure perplexe.

Mme Scanlan : Je conviens que cela est perçu comme étant une mesure préventive. Il est clair que nos jeunes âgés de moins de 16 ans sont mieux protégés. La question de consentement que j'ai soulevée tout à l'heure n'aurait pas à être tranchée régulièrement à la cour. Cela se pourrait à l'occasion, mais la plupart du temps il serait convenu que, si vous êtes âgé de moins de 16 ans, alors la question suivante est celle de savoir si le délit a bel et bien eu lieu et non pas s'il y a eu consentement.

La présidente : Les articles 153 et 172 ont-ils été utiles à la police et aux poursuivants lorsqu'une personne est accusée d'un si affreux crime? Ces articles ont-ils été utilisables en cour, ou bien y a-t-il eu des problèmes à cet égard?

Mme Scanlan : Je ne pense pas qu'il y ait eu beaucoup de cas où le tout soit intervenu. Nous avons certainement porté des accusations sur la base de l'article concernant le leurre, mais nous n'en avons pas portées autant en vertu de l'article 153.

La présidente : Tout cela est toujours trop nouveau pour que nous ayons tous les éléments.

Mme Scanlan : C'est tout un défi. Lorsqu'on parle gens de la rue, la prostitution de rue vient à l'esprit. Il s'agit toujours de savoir avec qui la personne se trouve, pourquoi elle est là et dans quel contexte. Les jeunes étant si vulnérables et nombre d'entre eux ayant quitté une situation familiale pire que la situation qu'ils vivent maintenant, vous n'obtenez pas toujours tout de suite la vérité et vous ne pouvez pas forcément intervenir comme vous le souhaiteriez.

Le sénateur Stratton : J'aimerais dire aux témoins que j'apprécie leur participation ici. Tout comme le sénateur Fraser, j'admire ce que vous faites. Cela demande beaucoup de courage et je sais que je ne pourrais pas faire votre travail.

J'aimerais revenir à la question de l'âge de protection et à la disposition relativement aux cinq années plus un jour. Un des nôtres a dit qu'il y a d'énormes différences sur les plans émotif et mental entre quelqu'un qui a, mettons, 15 ans, et quelqu'un qui en a 21 ou 22. Ces deux personnes aborderont la vie de manière différente. Une fille de 15 ans, par exemple, pourrait être dans une large mesure contrôlée par un type plus vieux. J'imagine que vous tenez compte de cela dans le cadre de ce genre d'affaires. Quant à savoir comment vous détermineriez la chose, je n'en sais rien. Tout plaide en faveur d'une décision au cas par cas — c'est en tout cas ce que je pense.

As Senator Carstairs said earlier, what if a 14- or 15-year-old girl dresses up and entices a guy who is 21 or 22. Perhaps he is a little naive. The same issue prevails there, but on the opposite side; that is, it is enticement by a younger girl to an older guy. I assume that is on a case-by-case basis.

I am not asking you to comment unless you want to do so. No comment? Good. I wanted to be clear on that.

Chief Mackenzie, I want to talk about the figures that Senator Campbell shared with us. He said that in 2005-06, there were 211 cases completed in court where the most serious offence was a firearms offence carrying a mandatory minimum sentence of four years of imprisonment. The statistics in the same document indicate that the rate of youth accused of firearms-related violent offence increased 32 per cent since 2002 and the attempted murder rate was up 24 per cent since 2004. Could you comment on the difference? Is it because there are plea bargains?

Do you agree, first, with the statistics that I quoted on the firearms-related offences by youth and the attempted murder rate? Those are disturbing statistics.

Mr. Mackenzie: I have not read that report, so I cannot speak specifically on the statistics.

Senator Stratton: We will get you a copy of that report, then.

Mr. Mackenzie: Certainly, our experience is similar to that. Whether you are talking about rates of crime statistically, or whatever, the police experience across this country is very simple: The streets have changed over the last number of years. There are a lot of guns on the streets. To re-emphasize, there seems to be a lack of response by the legal system to deal with that troubling reality. We are looking to Parliament to assist in that response.

Senator Stratton: An interesting statement by a previous witness was that this may be a short-term aberration. To measure this kind of thing over five, six or seven years is too short a time frame. You must measure 10 years and beyond. That is not the sense I get. I would like your opinion as to whether or not you really feel that this is increasing at a dramatic rate year by year and is not showing signs of diminishing.

Mr. Mackenzie: We have not seen it as an aberration. I am sure the social scientists would give you better information.

I have been a police officer for 32 years and am leaving the police service in four months. I have a bit of personal experience, if it is of some use. I was a police officer with the Vancouver Police Department for many years, and I dealt with very few guns. I am the police chief of a police department with 200 officers, and

Comme l'a déclaré plus tôt le sénateur Carstairs, qu'en est-il si une adolescente de 14 ou 15 ans s'habille d'une certaine façon et séduit un gars qui a 21 ou 22 ans. Peut-être qu'il est un petit peu naïf. La même question se pose ici, mais en sens inverse : on parle ici de la séduction par une jeune fille de garçons plus âgés. J'imagine qu'il faut procéder au cas par cas.

Je ne vous demande pas d'intervenir à moins que vous ne le souhaitiez. Pas de commentaire? Bien. Je tenais à être clair là-dessus.

Chef Mackenzie, j'aimerais parler des chiffres que nous a livrés le sénateur Campbell. Il a dit qu'en 2005-2006, il y a eu 211 affaires bouclées devant les tribunaux, l'affaire la plus grave concernant un crime commis avec une arme à feu, pour lequel la peine minimale obligatoire est quatre années d'incarcération. Les statistiques renfermées dans le même document indiquent que le taux de jeunes personnes accusées de crime violent commis avec une arme à feu aurait augmenté de 32 p. 100 depuis 2002 et que le taux pour ce qui est des tentatives de meurtre aurait augmenté de 24 p. 100 depuis 2004. Pourriez-vous nous éclairer quant à cette différence? Est-ce le fait de la négociation de plaidoyers?

Premièrement, appuyez-vous les statistiques que j'ai citées relativement aux crimes avec une arme à feu commis par des adolescents et au taux pour les tentatives de meurtre? Ce sont là des statistiques troublantes.

M. Mackenzie : Je n'ai pas lu ce rapport, et je ne peux donc pas me prononcer sur ces chiffres précis.

Le sénateur Stratton : Dans ce cas, nous vous fournirons copie de ce rapport.

M. Mackenzie : Notre expérience est sans doute semblable à cela. Que vous parliez statistiques en matière de taux de criminalité ou autres, le vécu des forces de police d'un bout à l'autre du pays est très simple : les rues ont changé au cours des dernières années. Il y a dans les rues beaucoup d'armes à feu. Pour souligner encore ce que nous disions, il semble qu'il y ait une insuffisance de réaction de la part du système judiciaire face à cette réalité troublante. Nous comptons sur le Parlement pour nous aider dans cette réaction.

Le sénateur Stratton : Une déclaration intéressante d'un témoin antérieur était qu'il s'agit peut-être d'une aberration à court terme. Mesurer ce genre de choses sur cinq, six ou sept ans ne suffit pas. Il vous faut faire des mesures sur dix ans et plus encore. Ce n'est pas là mon impression. J'aimerais connaître votre opinion quant à savoir si le phénomène augmente bel et bien selon un rythme alarmant année après année et ne montre aucun signe de reculer.

M. Mackenzie : Nous n'y avons pas vu d'aberration. Je suis convaincu que les spécialistes en sciences sociales vous fourniraient de meilleurs renseignements.

Je suis policier depuis 32 ans et je vais quitter la police dans quatre mois. J'ai une certaine expérience personnelle, si cela peut être utile. J'ai pendant plusieurs années été policier au Service de police de Vancouver, et j'y ai été très peu appelé à m'occuper d'armes à feu. Je suis le chef de police d'un service comprenant

we deal with guns regularly in a relatively tranquil city. I do not see it as an aberration; I think it is a very troubling change to our culture. As a citizen, it concerns me, let alone as a police chief.

I wish to say — again, hopefully not out of line — whether it is an aberration or not, we have a situation here that requires response because we have shootings and killings and people walking around with guns. It is that simple. I do not mean to make it sound too simplistic, but that is the reality of the experience of police officers and communities across this country. We believe the current response is inadequate.

Senator Baker: Staff Sergeant Frizell, you said that you were associated with the international section. What did you mean by that and what function do you perform?

Mr. Frizell: Internet crimes against children is a borderless offence. We have people in Germany detecting offenders in Canada, and we have offenders in Canada extorting girls in other countries. You very much have to go back and forth.

If someone in Germany finds that either an offender or a victim is in Canada, they need a conduit. For example, if it is a little girl living in Saskatoon, Germany does not deal with the Saskatoon Police Service; they have no idea how to look that up. We are the conduit for dealing with investigations that originate outside of Canada and need to come in and vice versa. We also provide training, research and technology. We do everything we can to support the investigators in the field.

Senator Baker: Does a great deal of your work involve these sites for which people pay to access? Is that part of your job?

Mr. Frizell: Yes; it is a significant part.

Senator Baker: You say it is a significant part. Therefore, it would be a coordinated investigation with police forces in other nations.

Mr. Frizell: That is right.

Senator Baker: What limitations are you under as far as the requirements of Canadian law?

I noticed you started to smile, Madam Chair. I imagine it is quite a subject of conversation. You have these foreign nations, yet they are partaking with you in an investigation to try to catch these perpetrators. I suppose you are bound by Canadian standards on how search warrants and other things are executed in other nations. Am I incorrect in that assumption?

200 agents, et nous nous occupons régulièrement d'incidents d'armes à feu dans une ville relativement tranquille. Je n'y vois pas une aberration; je pense qu'il s'agit d'un changement très troublant dans notre culture. Cela me préoccupe en tant que citoyen, sans parler de ce que cela me fait en tant que chef de police.

Je tiens à dire — et j'espère, encore une fois, que je n'abuse pas de votre écoute — que, qu'il s'agisse ou non d'une aberration, nous avons ici une situation qui requiert une réponse, car il y a des gens qui se font tirer dessus, des gens qui se font tuer, et des gens qui se promènent avec des armes à feu. C'est aussi simple que cela. Je ne voudrais pas être trop simpliste, mais c'est là la réalité que vivent des policiers et des collectivités de partout au pays. Nous estimons que l'actuelle réponse est insuffisante.

Le sénateur Baker : Sergent d'état-major Frizell, vous avez dit être associé à la section internationale. Que voulez-vous dire par là et quel rôle jouez-vous?

M. Frizell : Les crimes contre les enfants sur Internet sont des crimes sans frontière. Il y a des gens en Allemagne qui repèrent des contrevenants au Canada, et il y a des contrevenants au Canada qui exploitent des filles dans d'autres pays. Il se fait beaucoup d'allers-retours.

Si une personne en Allemagne découvre qu'il y a un contrevenant ou une victime se trouvant au Canada, alors il lui faut un canal de communication. Par exemple, s'il s'agit d'une petite fille qui vit à Saskatoon, l'Allemagne ne traitera pas avec la police de Saskatoon; les gens en Allemagne ne sauraient pas comment s'y prendre pour communiquer avec ce service de police. Nous sommes le canal de communication pour traiter d'enquêtes lancées à l'extérieur du Canada et qui doivent se poursuivre ici, et inversement. Nous assurons également formation, recherche et technologie. Nous faisons tout ce que nous pouvons pour appuyer les enquêteurs sur le terrain.

Le sénateur Baker : Une part importante de votre travail concerne-t-elle ces sites pour lesquels les gens paient pour y accéder? Cela fait-il partie de votre travail?

M. Frizell : Oui; cela en représente une part importante.

Le sénateur Baker : Vous dites que cela en représente une part importante. Il doit donc s'agir d'enquêtes coordonnées avec les forces de police d'autres pays.

M. Frizell : C'est exact.

Le sénateur Baker : À quelles limites êtes-vous assujettis du fait des exigences de la loi canadienne?

J'ai remarqué, madame la présidente, que vous commenciez à sourire. J'imagine que c'est là tout un sujet de conversation. Il y a ces pays étrangers, mais ils participent avec vous à des enquêtes pour essayer de mettre la main sur ces criminels. Je suppose que vous êtes liés par les normes canadiennes quant à la façon dont les mandats de perquisition et autre sont exécutés dans d'autres pays. Ai-je raison de croire cela?

Mr. Frizell: No. The Charter applies on a more global basis. In other words, as a Canadian, you cannot commit an offence in Germany and expect the Canadian Charter to protect you. You have chosen to go to Germany and commit an offence.

Most of our laws and the mutual legal assistance treaties are designed to assist investigations where someone has gone to another country and committed an offence. When someone is on the Internet in Canada, offending against someone in the U.K., this is the first time in our history of which I am aware that we have to rely on the laws and the police in another jurisdiction to keep our children safe in their own bedrooms in this country. They have to rely on us as well. That is why we are very strong proponents of Canadian legislation keeping pace with that in other developed nations.

Senator Baker: You said a great deal of your work has to do with these sites for which payments are made by the perpetrators. Do the sites that manufacture the material that is contrary to Canadian law, and the payment for those services, sometimes stretch into two and three different countries? For example, is the settling of a credit card account done in Europe somewhere and the site for compiling this material could be in the United States, or are the transactions fairly consistent in the sense that they are between one person and another or an agency of some sort?

Mr. Frizell: It is complicated. Children could be raped in one country or several countries. The images could be funnelled to a point in another country where the offenders would have a site for advertising hosted out of one country, a site for payment out of another, and a site for hosting the images out of yet a third country. These things can change in a matter of minutes. Where a site is being hosted out of one country, in a day it could be hosted out of a completely different time zone or hemisphere. It is extremely difficult to track these folks down.

Senator Baker: Could you tell us what nation predominates as far as the payment of these services is concerned? Is there one country to which many of these credit card payments go?

Mr. Frizell: I do not have any recent information on that.

Senator Milne: Detective Sergeant Scanlan, I have been reading that Minister Oda said that Canada will spend \$2.6 million over the next three years to train police agencies in developing nations to use this Canadian-developed child exploitation tracking system. I understand that was developed because one of your cohorts in the Toronto Police Service, Detective Sergeant Paul Gillespie, sent an email to Bill Gates asking for help in stopping Internet child abuse.

M. Frizell : Non. La Charte s'applique sur une échelle plus globale. En d'autres termes, si vous êtes canadien, vous ne pouvez pas commettre une infraction en Allemagne et vous attendre à ce que la Charte canadienne vous protège. Vous avez choisi d'aller en Allemagne et de commettre une infraction.

La plupart de nos lois et les traités d'entraide juridique ont pour objet de faciliter les enquêtes dans le cas de personnes qui se sont rendues dans un autre pays et y ont commis une infraction. Dans le cas d'une personne qui navigue sur Internet au Canada et qui commet une infraction à l'endroit d'une personne se trouvant au Royaume-Uni, c'est la première fois dans notre histoire, que je sache, qu'il nous faut compter sur les lois et la police d'un autre pays pour protéger nos enfants, dans leur Chambre à coucher, ici dans notre pays. Et les services de police étrangers doivent eux aussi compter sur nous en retour. C'est pourquoi nous tenons fermement à ce que les lois canadiennes maintiennent le rythme par rapport aux lois d'autres pays développés.

Le sénateur Baker : Vous avez dit qu'une part importante de votre travail concerne ces sites pour lesquels paient les auteurs des crimes dont nous parlons. Est-ce que les sites qui fabriquent le matériel qui enfreint la loi canadienne et le paiement de ces services peuvent à l'occasion s'étendre à deux ou trois pays différents? Par exemple, le règlement d'un compte de carte de crédit est-il effectué quelque part en Europe alors que le site pour ce qui est de la compilation du matériel se trouve aux États-Unis, ou bien les transactions sont-elles plutôt alignées, en ce sens qu'elles se font entre une personne et une autre ou une agence?

M. Frizell : La chose est compliquée. Les enfants peuvent être violés dans un pays ou dans plusieurs pays. Les images peuvent être acheminées vers un point dans un autre pays où les contrevenants auront un site pour la publicité géré à partir d'un pays, un site pour le paiement géré dans un autre, et un site d'affichage des images hébergé dans un troisième pays. Ces choses peuvent changer en l'espace de quelques minutes. Un site qui est hébergé dans un pays peut du jour au lendemain être hébergé dans un fuseau horaire ou un hémisphère tout à fait différent. Il est extrêmement difficile de mettre la main sur ces gens-là.

Le sénateur Baker : Pourriez-vous nous indiquer quel pays est en tête de peloton pour ce qui est du paiement de ces services? Y a-t-il un pays dans lequel sont concentrés un nombre élevé de ces paiements par carte de crédit?

M. Frizell : Je ne dispose pas de données récentes là-dessus.

Le sénateur Milne : Sergente-détective Scanlan, j'ai lu que le ministre Oda a déclaré que le Canada dépensera 2,6 millions de dollars au cours des trois prochaines années pour former des services de police de pays en développement dans l'utilisation de ce système canadien de dépistage d'exploitation d'enfants. Si je comprends bien, il s'agit d'un système qui a été élaboré du fait que l'un de vos collègues au Service de police de Toronto, le sergent-détective Paul Gillespie, ait envoyé un courriel à Bill Gates lui demandant de l'aide dans la lutte contre l'abus d'enfants sur Internet.

I am appalled to think there are 50,000 predators online at any one time around the world. If you were speaking to parents right now, which you are because this hearing is being televised, what would you tell them to do to protect their children?

Ms. Scanlan: The number one thing I would say is to keep the lines of communication open with your children and to plan for it in advance just as you would a fire drill. The number one fear of kids is that you will take their access away, so if something happens they might not tell you. They may be afraid to tell you or they may tell you in bits and pieces and you may not get the whole story. However, if you have an open discussion in advance with your children and talk about the potential of cyber-bullying or someone trying to lure them, when something does happen your child will know what your response will be. They will probably seek you or another trusted adult out and then you can deal with the situation effectively.

Senator Milne: I hope people are listening.

Senator Andreychuk: Just to sum up your briefs, and we are talking about Bill C-2 here and the age of protection being raised to 16, children have not changed in the sense that they grow and mature and their emotional well-being takes time. We have watched maturation issues for a long time, and we have often argued as to when one is fully an adult. We seem to be centering on the age of 18 now for being fully adult.

I used to say that children are the same, but the tools they have today are different. There is the Internet, and they have access to information that they never had before. When I was a judge in Family Court, I looked to the community, the parents, the school and perhaps the newspapers or maybe a television show or two that would impact them. In this new age of cellphones and the Internet, the tools are infinite. We need to retrain children about how to protect themselves and to teach parents what to do. Parents used to say, "Be wary of strangers." Going on the Internet is not the same as equipping a child for life in the school or on the street.

I was interested that the Canadian Centre for Child Protection was given \$2 million to develop program tools for parents to identify all these issues you have been talking about. Part of what I see Bill C-2 doing is educating the Canadian public to be aware of these problems and also that that behaviour is not acceptable. You cannot do it in Canada; you cannot do it offshore. I like

Je n'en reviens pas qu'il puisse y avoir dans le monde 50 000 prédateurs en ligne à tout instant. Si vous étiez en ce moment en train de vous adresser à des parents, ce qui est le cas, car cette audience est en train d'être télévisée, que leur diriez-vous de faire pour protéger leurs enfants?

Mme Scanlan : La première chose que je dirais est qu'il importe de maintenir ouvertes leurs lignes de communication avec leurs enfants et d'avoir un plan au préalable, à la manière d'un exercice d'incendie. La crainte numéro un des enfants est que vous leur retiriez leur accès, et si donc quelque chose se passe, ils ne vous le diront peut-être pas. Ils auront peut-être peur de vous le dire ou bien ils ne vous livreront que des bribes et vous n'aurez peut-être pas toute l'histoire. Cependant, si vous avez à l'avance une discussion ouverte avec vos enfants et si vous leur parlez du risque de cyber-intimidation ou du leurre, s'il devait arriver quelque chose, votre enfant saurait quelle serait votre réaction. Il se confierait sans doute probablement à vous ou à un autre adulte en qui il a confiance et il vous sera alors possible de traiter de manière efficace de la situation.

Le sénateur Milne : J'espère que les gens sont en train d'écouter.

Le sénateur Andreychuk : Pour résumer simplement vos mémoires, et nous parlons ici du projet de loi C-2 et de l'augmentation de l'âge de protection pour le porter à 16 ans, les enfants n'ont pas changé, en ce sens qu'ils grandissent et mûrissent et que leur développement émotif demande du temps. Nous surveillons depuis longtemps les questions de maturation, et nous avons souvent discuté de la question de savoir à partir de quel âge une personne est pleinement adulte. Il semble que l'on s'entende maintenant généralement pour dire que c'est à partir de l'âge de 18 ans que l'on peut être considéré comme pleinement adulte.

Je disais autrefois que les enfants sont les mêmes, mais que les outils qu'ils ont aujourd'hui sont différents. Il y a Internet, et ils ont accès à des informations qui n'étaient jamais à leur disposition auparavant. Lorsque j'étais juge au tribunal de la famille, je regardais du côté de la communauté, des parents, de l'école, ou peut-être des journaux, voire même d'une ou deux émissions de télévision pouvant avoir une incidence sur eux. En cette ère nouvelle du cellulaire et d'Internet, les outils sont sans limite. Il nous faut reformer les enfants quant à ce qu'ils doivent faire pour se protéger et il nous faut apprendre aux parents quoi faire. Les parents disaient autrefois « Méfiez-vous des gens que vous ne connaissez pas ». Lorsqu'un enfant va sur Internet, il faut l'équiper pour autre chose que la vie à l'école ou dans la rue.

Cela m'a intéressée que le Centre canadien de protection de l'enfance se soit vu verser 2 millions de dollars pour élaborer des outils à destination des parents en vue d'identifier ces questions dont vous parlez. Une partie de ce que je vois faire le projet de loi C-2 c'est éduquer le public canadien en le sensibilisant à ces problèmes et au fait que ce comportement n'est pas acceptable.

Ms. Oda's attitude to it because we cannot do it alone. It is worldwide problem, and children are vulnerable wherever they are.

Will Bill C-2, properly handled, be one more educational tool to say that this kind of behaviour is unacceptable? The kind of people who intrude on the maturation of young people are different from when I was growing up. We need to understand what is behind the move to increase the age of protection from 14 to 16 given the tools and access we have created. Am I correct that that is the fundamental philosophy behind this?

Mr. Frizell: I agree with you. As I said earlier, it draws a line in the sand. This is what is acceptable in Canada and this is what is not.

Senator Cowan: Chief Mackenzie, I want to go back to the discussion that you and I had earlier. Senator Campbell had some comments to make and questions to ask about the incidence of gun-related crimes, the number of times that charges are actually laid.

I think it would be a mistake if we were to do something that people falsely believed was effective, when in fact we were letting them down in the sense that people would assume that adopting these minimum mandatory sentences would mean that everyone who got caught with a gun would go to jail for whatever period of time was stipulated. The bill takes away a judge's discretion but not the discretion of the Crown to make a deal as these cases progress through the courts.

Is there not a risk that the public rightly would assume that this bill fixes a problem and that those bad people who have guns and should not have guns will go to jail, no matter what happens? In fact, they will not go to jail. I look back at 1995 when a significant number of offences were added to mandatory minimum sentences. We have said time and time again to government officials: You have had since 1995 to show us that those mandatory minimum sentence additions to the Criminal Code have had an impact. Nothing has been shown.

One assumes that if there was positive information to support mandatory minimum sentences, the government would have trotted it out already, but it has not. Are we not running the risk of compounding the problem by falsely misleading the public into believing that these provisions in Bill C-2 will make a difference when they will not?

Mr. Mackenzie: I cannot respond to that question in any way other than to repeat that from our perspective what we have now does not seem to be working and that the CACP would not support this scheme if we did not believe that it had a good likelihood of improving the current scenario. Your comments are

Vous ne pouvez pas faire ce genre de choses au Canada et vous ne pouvez pas les faire à l'étranger. J'aime bien l'attitude de Mme Oda en la matière, car nous ne pouvons pas faire ce travail tout seul. Il s'agit d'un problème d'envergure mondiale, et les enfants sont vulnérables où qu'ils se trouvent.

Le projet de loi C-2, s'il est bien géré, sera-t-il un outil éducatif de plus pour dire aux gens que ce genre de comportement est inacceptable? Les personnes qui s'immiscent dans la maturation des jeunes gens sont différentes par rapport à la situation qui existait dans ma jeunesse. Il nous faut comprendre ce qu'il y a derrière ce désir de faire passer l'âge de protection de 14 à 16 ans, compte tenu des outils et de l'accès que nous avons créés. Ai-je raison de croire que c'est là la philosophie fondamentale qui sous-tend ce qui est proposé ici?

M. Frizell : Je suis d'accord avec vous. Comme je l'ai dit tout à l'heure, cela revient à tirer un trait dans le sable. Voici ce qui est acceptable au Canada et voici ce qui ne l'est pas.

Le sénateur Cowan : Chef Mackenzie, j'aimerais revenir à la discussion que vous et moi avons eue tout à l'heure. Le sénateur Campbell avait certains commentaires à faire ainsi que des questions au sujet de l'incidence des crimes commis avec des armes à feu, c'est-à-dire le nombre de fois que des accusations sont véritablement portées.

Je pense que ce serait une erreur si nous faisons quelque chose dont les gens penseraient à tort que cela est efficace, alors qu'en fait nous les décevrons, en ce sens que les gens supposeraient qu'en adoptant ces peines d'emprisonnement minimales obligatoires cela voudrait dire que toute personne qui se ferait arrêter avec une arme à feu serait envoyée en prison pour la durée stipulée. Le projet de loi retire le pouvoir discrétionnaire du juge en la matière, mais non pas le pouvoir discrétionnaire de la Couronne de négocier un plaidoyer au fur et à mesure de l'évolution de l'affaire devant le tribunal.

N'y a-t-il pas un risque que le public pense que le projet de loi corrige un problème et que ces mauvais éléments qui ont des armes à feu et qui ne devraient pas en avoir iront en prison quoi qu'il arrive? En fait, ils ne vont pas être incarcérés. Je repense à ce qui s'est passé en 1995 lorsqu'un nombre important d'infractions ont été ajoutées à la catégorie de celles assorties de peines minimales obligatoires. Nous avons maintes et maintes fois dit aux fonctionnaires : vous avez eu depuis 1995 pour nous montrer que ces ajouts en matière de peines minimales obligatoires au Code criminel ont eu une incidence. On ne nous a rien montré.

L'on supposerait que s'il y avait des données positives à l'appui de peines minimales obligatoires, alors le gouvernement les aurait déjà brandies, mais ce n'est pas le cas. Ne risquons-nous pas d'aggraver le problème en induisant le public en erreur, lui faisant croire que ces dispositions du projet de loi C-2 changeront quelque chose, alors que ce ne sera pas le cas?

M. Mackenzie : Je ne peux pas répondre à cette question autrement qu'en répétant que, de notre point de vue, ce que nous avons à l'heure actuelle ne semble pas fonctionner et que l'ACCP n'appuierait pas ce régime si nous ne pensions pas qu'il avait de bonnes chances d'améliorer les choses par rapport à la situation

fair, and you would need more informed people to respond to them than I. Perhaps some Crown counsel should be here to answer that question.

There is a close relationship in B.C. between Crown counsel and the police. There is a provincial committee of which I am co-chair along with the Assistant Deputy Attorney General, and we talk about public policy and harmonizing police strategies and priorities with those of the Crown, accepting the fact that we are independent of each other. I am confident, and I think the CACP is confident, that Crown counsel will always address the way they apply discretion in the public interest, with an understanding that this issue is of such concern that Parliament has brought in increased mandatory minimum sentences and we should not deal those away. Would that happen all the time? No, but I believe you would see greater incarceration.

Senator Cowan: Again, with the highest respect for Crown attorneys, why should we think that their exercise of discretion is somehow better in the public interest than that of judges? There is no appeal from a decision of a Crown attorney, but there is an appeal if a judge is too lenient; that is what appeal courts are for. Show me where I am wrong there.

Mr. Mackenzie: I think you make a rational argument. You would have to ask a constitutional expert whether or not Parliament even has the ability to interject in Crown discretion. Parliament has the ability within the Charter of Rights to set minimum penalties.

Senator Cowan: Within certain parameters.

Mr. Mackenzie: Within the parameters of the Charter, and the courts will have the final say on that.

The Chair: I should like to thank you all three of you. We have heard interesting witnesses as we continue our study of this bill, but I have to say your testimony has been perhaps the most gripping of all. We are very grateful to you.

[Translation]

Honourable colleagues, we are very pleased to welcome, at this close of the afternoon, the following witnesses: appearing as an individual, Mr. Mohamed ben Amar, Professor at the University of Montreal; from the Canadian Centre on Substance Abuse, Mr. Doug Beirness, Manager, Research and Policy; and from the BC Civil Liberties Association, Mr. Kirk Tousaw, Chairman of the Drug Policy Committee.

Have you decided amongst yourselves who would start? Professor ben Amar?

actuelle. Vos observations sont justes, et il faudrait qu'y répondent des personnes mieux informées que moi. Peut-être qu'il vous faudrait convoquer des avocats de la Couronne pour qu'ils répondent à cette question.

Il y a une relation étroite en Colombie-Britannique entre les avocats de la Couronne et la police. Il y a un comité provincial, dont je suis coprésident aux côtés du sous-procureur général adjoint, et nous discutons de la politique publique et de l'harmonisation des stratégies et priorités de la police avec celles de la Couronne, tout en acceptant que nous sommes indépendants les uns des autres. Je suis convaincu, et je pense que l'ACCP est convaincue, que les avocats de la Couronne chercheront toujours à appliquer leur pouvoir discrétionnaire dans l'intérêt du public, sensibles qu'ils sont au fait que cette question revêt une importance telle que le Parlement a adopté des peines d'emprisonnement minimales obligatoires accrues et qu'il ne faut pas les trahir dans le marchandage de plaidoyers. Cela se ferait-il tout le temps? Non, mais je pense que l'on constaterait davantage d'incarcérations.

Le sénateur Cowan : Encore une fois, avec tout le respect que nous devons aux procureurs de la Couronne, pourquoi devrions-nous croire que l'exercice par eux de ce pouvoir discrétionnaire servirait mieux l'intérêt public que si cela revenait aux juges? Il n'y a aucun appel d'une décision d'un procureur de la Couronne, mais il peut y avoir appel si un juge a été trop généreux; c'est là l'objet même des cours d'appel. Montrez-moi en quoi j'ai tort là-dessus.

M. Mackenzie : Je pense que vous avancez un argument rationnel. Il vous faudrait demander à un expert constitutionnel si même le Parlement est habilité à intervenir en matière de pouvoir discrétionnaire d'avocat de la Couronne. Le Parlement est habilité, en vertu de la Charte des droits, à fixer des peines minimales.

Le sénateur Cowan : À l'intérieur de certains paramètres.

M. Mackenzie : À l'intérieur des paramètres de la Charte, et ce sont les tribunaux qui auront le dernier mot là-dessus.

La présidente : Je tiens à vous remercier tous les trois. Nous avons entendu des témoins intéressants au fil de notre étude du projet de loi, mais il me faut dire que vos témoignages ont peut-être été les plus prenants de tous. Nous vous en sommes très reconnaissants.

[Français]

Honorables collègues, nous avons le plaisir d'accueillir, en cette fin d'après-midi, les témoins suivants : à titre personnel, M. Mohamed Ben Amar, professeur à l'Université de Montréal, du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, M. Doug Beirness, gestionnaire, Recherche et politiques, et de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique, M. Kirk Tousaw, président du Comité pour la politique en matière de drogues.

Avez-vous discuté entre vous pour savoir qui commencerait? Professeur Ben Amar?

Mohamed ben Amar, Professor, University of Montreal, as an individual: Madam Chair, I wish to thank you for having invited me to appear before your committee. Driving under the influence of a drug is a major concern to us all. Drugs that impair the ability to drive a motor vehicle are called psychoactive drugs. A psychoactive substance may alter people's perceptions, mood, consciousness, behaviour and various physical and psychological functions. There are five main categories of psychoactive substances, as you will find in my presentation.

The first one is for what we call central nervous system depressants. These drugs can slow down mental functions and make us feel more relaxed and less aware of our environment. They include alcohol, another category of substances called anxiolytics, which reduce or eliminate anxiety, sedatives, that calm the person, and hypnotics, which help to sleep. I would mention, within this category, substances that you are familiar with due to their popular use: Valium, Xanax, Fiorinal, Imovan and Starnoc all belong to this category. This same category includes GHB, opiates, such as morphine, codeine, methadone, heroin, and, lastly, volatile solvents.

The second category is that of what we call "central nervous system stimulants," which mainly affect the brain. They are divided into major stimulants, including amphetamines and cocaine — and one must remember that amphetamines are more powerful than cocaine — and minor stimulants, including caffeine and nicotine.

The third category is that of hallucinogens. These substances disrupt the mental process and can cause rather major impairment. This category includes cannabis and its derivatives, as well as other hallucinogens such as LSD, mescaline, PCP, ecstasy, ketamine, et cetera.

The fourth category is that of psychoactive medications, essentially antidepressants, antipsychotics used to treat mental disorders such as psychoses, mainly schizophrenia, and mood stabilizers, for the treatment of bipolar disorder.

Finally, the fifth category comprises what we call androgens and anabolic steroids.

By reviewing this classification, we can see that each drug has its own properties. Therefore, evaluating a state and a level of intoxication by a particular drug requires specific tests.

I would like to comment on four aspects of the section "Driving while impaired by a drug" of Bill C-2. My first comment pertains to sobriety tests on the road, which are perfectly acceptable. It must nevertheless be underscored that these tests have to be validated scientifically for each class of substance, and that one must ensure that the interpretation of the results is accurate.

Mohamed ben Amar, professeur, Université de Montréal, à titre personnel : Madame la présidente, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant votre comité. La conduite d'un véhicule moteur sous l'influence des drogues est un problème qui nous préoccupe tous. Les substances qui affectent cette conduite s'appellent des psychotropes. Un psychotrope est une substance qui peut affecter les perceptions, l'humeur, la conscience, le comportement et plusieurs fonctions physiques et psychologiques. On distingue cinq grandes catégories de psychotropes, comme vous pouvez le voir dans ma présentation.

La première est ce qu'on appelle les déprimeurs du cerveau. Ces substances vont ralentir les fonctions psychiques, nous rendre plus relaxés et moins sensibles à notre environnement. Dans cette classe, nous trouvons, entre autres, l'alcool, une autre catégorie de substances qu'on appelle les anxiolytiques, qui vont diminuer ou supprimer l'état d'anxiété, les sédatifs qui calment la personne et les hypnotiques qui nous aident à dormir. Je citerai, dans cette catégorie, des substances que vous connaissez bien pour être utilisées dans la population : le Valium, le Xanax, le Fiorinal, l'Imovan, le Starnoc sont toutes des substances de cette catégorie. Dans cette même première catégorie, on retrouve aussi le GHB, les opiacés comme la morphine, la codéine, la méthadone, l'héroïne. Et, finalement, les substances volatiles.

La deuxième catégorie s'appelle « les stimulants du système nerveux central », donc essentiellement au niveau du cerveau. On va distinguer les stimulants majeurs qui comprennent les amphétamines et la cocaïne — il faut retenir que les amphétamines sont plus puissantes que la cocaïne — et les stimulants mineurs qui comprennent la caféine et la nicotine.

La troisième catégorie comporte les hallucinogènes. Ces substances vont perturber les fonctions psychiques et peuvent entraîner des perturbations assez importantes au niveau du cerveau. Dans cette classe, nous allons retrouver le cannabis et les dérivés dans cette classe, ainsi que d'autres hallucinogènes comme le LSD, la mescaline, le PCP, l'ecstasy, la kétamine, et cetera.

Dans la quatrième catégorie, nous trouvons les médicaments psychothérapeutiques, essentiellement les médicaments antidépresseurs, les médicaments antipsychotiques qui traitent les psychoses, essentiellement la schizophrénie, et les stabilisateurs de l'humeur, qui traitent la maladie bipolaire.

Finalement, dans la cinquième catégorie, nous trouvons ce qu'on appelle les androgènes et les stéroïdes anabolisants.

En révisant cette classification, on voit que chaque substance a ses propriétés spécifiques. Donc, pour évaluer un état et un niveau d'intoxication, il faut adapter des tests à chaque catégorie de substance.

Je voudrais apporter quatre commentaires sur la section « Conduite avec les facultés affaiblies » du projet de loi. Le premier concerne les tests de sobriété sur la route qui sont tout à fait acceptables. Il faut cependant noter qu'ils doivent être validés scientifiquement pour chaque catégorie de substances, et il faut s'assurer que l'interprétation du résultat des tests est convenable.

The second element pertains to the provision of body samples at the police station. In my view, the blood sample should be privileged, because saliva tests are not reliable and urine tests have weaknesses. However, a positive blood test does not necessarily mean that the person was impaired by the drug when he or she was piloting the motor vehicle.

Third, as for blood alcohol tests, I have a concern with regard to the restrictions to the notion of proof to the contrary. It is very difficult, in my view, to demonstrate apparatus malfunction. Moreover, it is possible that, in certain cases, although the result of the breath test at the police station exceeds 80 milligrams of alcohol per 100 millilitres of blood, for different physiological reasons, the level of alcohol of the accused at the time he or she was driving was below the legal limit.

Last, it is important to take into consideration pharmacological interactions, because often times a drug is not taken alone and is mixed with alcohol or with another psychotropic substance, which affects the results even further.

That just about covers what I had to say. I thank you for your attention and would be pleased to answer your questions.

The Chair: If all witnesses were as precise and concise as you, the time devoted to our study would be greatly reduced! Not that this has not been fascinating. All of our witnesses have been very interesting.

[English]

Doug Beirness, Manager of Research and Policy, Canadian Centre on Substance Abuse: In the interest of brevity, I will read my remarks as that will prevent me from going off topic.

We at the Canadian Centre on Substance Abuse appreciate the opportunity to meet with you today to share our views on the issue of drugs and driving in Canada as you consider Bill C-2.

As you may know, CCSA is Canada's national non-governmental organization, formed in 1988 by an act of Parliament to provide national leadership and evidence-informed analysis and advice on substance use and abuse in Canada. Accordingly, the issue of drugs and driving is of great interest to our organization. We believe we are well positioned to contribute meaningfully to the discussion.

CCSA supports the drugs and driving sections of the legislation, particularly with respect to the requirement for drivers who are suspected of driving while impaired by drugs and/or alcohol, to submit to physical coordination tests such as the standardized field sobriety test, to submit to an evaluation conducted by an officer trained in the drug evaluation and classification program, and to provide a bodily fluid sample for

Le deuxième élément concerne les prélèvements des échantillons corporels au poste de police. Il faut, à mon avis, privilégier les tests de prise de sangs, car les tests de salive sont imprécis et les tests d'urine ont leurs faiblesses. Il faut cependant noter que même si un test sanguin est positif, cela ne veut pas dire nécessairement qu'au moment de la conduite du véhicule moteur, la personne était sous l'influence de cette drogue.

Le troisième élément concerne la notion des alcotests et la notion restrictive de preuve contraire. Il est très difficile, à mon avis, de démontrer le mauvais fonctionnement d'un appareil. De plus, il est possible, dans certain cas, que même si les tests d'alcool au poste de police révèlent un taux d'alcool supérieur à 80 milligrammes par 100 millilitres de sang, il est possible qu'au moment de la conduite du véhicule moteur, pour différentes raisons physiologiques, la personne ne dépasse pas la limite légale.

Et finalement, il est important de porter une attention particulière sur le mélange des drogues car, souvent, une personne sous l'influence d'une drogue l'a mélangée avec l'alcool ou d'autres substances, ce qui peut parfois affecter davantage les effets.

Voici un peu ce que j'avais à dire. Je vous remercie de votre attention et je serai heureux de répondre à vos questions.

La présidente : Si tous les témoins étaient aussi précis et concis que vous, le temps consacré à notre étude en serait grandement diminué! Non pas que cela n'a pas été fascinant, tous nos témoins ont été très intéressants.

[Traduction]

Doug Beirness, gestionnaire, Recherche et politiques, Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies : Dans l'intérêt de la brièveté, je vais lire mon mémoire, ce qui m'évitera de m'égarer hors du sujet.

Au nom du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, je vous remercie de votre invitation à vous faire part aujourd'hui de nos vues sur la question de la drogue au volant, dans le cadre de votre étude du projet de loi C-2.

Comme vous le savez peut-être, le CCLAT est un organisme national canadien non gouvernemental fondé en 1988 par une loi du Parlement pour assurer un leadership à l'échelle nationale et fournir des analyses et des conseils factuels en matière de consommation et d'abus de substances au Canada. C'est pourquoi la problématique de la drogue au volant présente un grand intérêt pour notre organisme, et nous croyons être en mesure de contribuer de façon importante à ce débat.

Le CCLAT est favorable aux articles du projet de loi traitant de la drogue au volant, et surtout à l'obligation, pour les conducteurs soupçonnés de conduire avec les facultés affaiblies par la drogue ou l'alcool, de se soumettre à une épreuve de coordination des mouvements, comme le test normalisé de sobriété administré sur place, d'être soumis à une évaluation par un policier formé au Programme d'évaluation et de

analysis. These provisions help to create a process that is parallel and comparable to that currently used for alcohol and driving.

My colleagues and I at CCSA believe impaired driving is an area of serious concern in Canada. When the public thinks about drug use, they tend to think in terms of the lives destroyed through addiction to these substances. They often overlook the acute and tragic effects of a collision caused by a driver whose ability is impaired by the use of drugs. There is an ever-increasing body of evidence documenting the impairing effects of these drugs and the elevated risk of traffic crash involvement following drug use.

Epidemiologic studies of drug use among fatally injured drivers in Canada indicate that drugs, often in combination with alcohol, are detected in up to 30 per cent of fatally injured drivers. Public opinion surveys indicate that about 17 per cent of Canadian drivers report having driven within two hours of using an impairing substance.

An analysis of data from the recent Canadian Addiction Survey found that 5 per cent of drivers in Canada admitted driving within two hours of using cannabis in the past year. Among those aged 16 to 18, 21 per cent reported driving after using cannabis. That is slightly higher than the 20 per cent who reported driving after drinking. Such findings suggest that the drugs and driving problem is by no means insignificant and may, in fact, be increasing.

Our work on this issue highlights the risks posed by the impairing effects of drugs in traffic. At the same time, it serves to illustrate that relative to the extent of knowledge about alcohol and driving, the knowledge base on drugs and driving is extremely limited. To a large extent, this is because drugs and driving is a far more complex issue than alcohol and driving. These complexities have hindered progress in the field, rendering as tenuous any unequivocal statements about the magnitude of the problem of drugs and driving. As such, there is a dire need for credible scientific research to shed light on the true nature and magnitude of the problem of drugs and driving in Canada.

A persistent difficulty that has plagued research in this field is the detection and measurement of impairing drugs used by drivers. Whereas the presence and quantity of alcohol can be easily determined through breath analysis, no valid and reliable device comparable to the Breathalyzer currently exists to test drivers for other substances. Technological innovations using oral fluid samples hold promise for a device to detect the presence of other drugs; however, an acceptable and reliable device may be several years away.

In addition, unlike alcohol where agreed-upon levels of blood alcohol content consistent with impairment exist, such levels have never been established for other types of drugs. The "alcohol-crash relative risk curve" presented in the classic study by Professor Borkenstein, which was influential in setting

classification des drogues et de fournir un échantillon de liquide corporel à des fins d'analyse. Ces dispositions favoriseront la mise en place d'un mécanisme parallèle et comparable à celui actuellement utilisé pour la conduite en état d'ébriété.

Je crois, tout comme mes collègues du CCLAT, que la conduite avec facultés affaiblies constitue un sérieux problème au Canada. Quand le grand public pense à la drogue, il voit des vies détruites par la toxicomanie. Mais il oublie souvent les conséquences graves et tragiques des collisions causées par les conducteurs dont les facultés sont affaiblies par ces substances. De plus en plus d'écrits scientifiques documentent l'affaiblissement des facultés par les drogues et le risque élevé d'accidents résultant de leur consommation.

Selon des études épidémiologiques sur l'usage de drogue chez les conducteurs mortellement blessés au Canada, on a détecté la présence de drogue, et souvent d'alcool, chez près de 30 p. 100 des conducteurs. Lors de sondages d'opinions, environ 17 p. 100 des conducteurs canadiens avouent avoir conduit dans les deux heures suivant la prise d'une substance affaiblissant les facultés.

Une analyse des données tirées de l'Enquête sur les toxicomanies au Canada a mis en évidence que 5 p. 100 des conducteurs reconnaissaient avoir pris le volant dans les deux heures suivant la consommation de cannabis. De plus, 21 p. 100 des 16 à 18 ans ont dit avoir conduit après avoir consommé du cannabis, soit un chiffre légèrement supérieur aux 20 p. 100 qui ont pris le volant après avoir bu. De tels constats donnent à penser que le problème de la drogue au volant n'est nullement insignifiant et pourrait même aller s'aggravant.

Les travaux que nous avons réalisés sur la question soulignent les risques que pose pour la circulation routière l'affaiblissement des facultés causé par les drogues. Ils montrent aussi que, comparativement à ce que nous savons sur l'alcool au volant, nos connaissances sur la drogue sont extrêmement limitées. Cette situation est due en grande partie au fait que la problématique de la drogue au volant est beaucoup plus complexe que celle de l'alcool au volant. Ces complexités ont ralenti les progrès dans le domaine et fragilisent toute prise de position catégorique sur l'ampleur du problème. C'est pourquoi il est nécessaire de réaliser des recherches scientifiques crédibles sur le sujet afin d'en connaître la véritable nature et l'ampleur réelle au Canada.

La recherche dans ce domaine est confrontée à la difficulté constante de dépister et d'évaluer les drogues qui peuvent affaiblir les facultés des conducteurs. Si la présence et la quantité d'alcool sont facilement établies grâce à l'alcootest, il n'existe à l'heure actuelle aucun instrument fiable comparable à l'alcootest pour contrôler les conducteurs ayant absorbé d'autres substances. Des innovations technologiques utilisant les fluides buccaux portent à croire qu'il sera possible de mettre au point un appareil de détection d'autres drogues, mais peut-être pas avant quelques années.

En outre, si un consensus existe sur le niveau d'alcoolémie associé à la conduite avec facultés affaiblies, aucun niveau du genre n'a été établi en ce qui concerne les autres substances psychotropes. La courbe de risque relatif de l'alcool présentée dans l'étude classique du professeur Borkenstein a largement

the 80 milligram per decilitre alcohol limit in 1969, has yet to be established for other drugs. Hence, it is critical that tests to determine the extent of driver impairment accompany the collection and testing of bodily fluids for the presence of drugs.

Over the past several years, my colleagues and I have been working with the RCMP on an evaluation of the implementation of the drug evaluation and classification program, otherwise known as the DEC program. Last week, you heard from Sergeant Rob Martin that the DEC program is a systematic and standardized protocol to assess suspected impaired drivers for signs and symptoms associated with impairment by drugs. As part of our project, we have reviewed the scientific evidence on the accuracy of the DEC program and concluded that the ability of trained officers to identify the drug category responsible for the observed signs and symptoms was very good, with measures of accuracy typically exceeding 85 per cent. False negatives — that is, misses — were not uncommon. However, false positives — that is, errors — were relatively rare. This review paper was recently published in the peer-reviewed journal *Traffic Injury Prevention*. I provided the clerk with a couple of copies of that paper.

We have also examined the drug evaluations conducted by Canadian officers trained in the DEC protocol. Copies of this report are also available from the clerk. The findings show that the judgment of the evaluating officer concerning the category of drug responsible for the observed impairment matched the drug category found through toxicological analysis in 95 per cent of these cases. If we only look at those cases that actually involved a suspected impaired driver found on the road, the accuracy increases to 98 per cent.

Our work has also investigated the reliability of the DEC protocol, that is, the degree to which different officers are able to agree on the category of drug involved. We provided a randomly selected group of drug recognition experts with evaluation test results conducted on 23 individuals. The information provided included only the recorded observations and the results of tests performed during the original evaluation. The report of the arresting officer, the evaluating officer's narrative and any admissions of drug use by the suspect were specifically excluded from the information we provided. Using this limited set of information, our analysis showed that officers agreed on the category of drug involved 75 per cent of the time.

Given that our experts were not able to observe the suspect first hand and that only limited information was provided, we consider the results to be very good. The results are also consistent with those from a similar study conducted in the United States.

As positive as our research results are, it is also evident that the DEC protocol is not perfect. The data indicate that the accuracy of the DEC protocol varies according to drug class; that is, some drugs are simply more difficult to detect than others. The use of

déterminé l'adoption de la limite de 80 milligrammes par décilitre d'alcool en 1969, mais une telle courbe reste à établir dans le cas des autres drogues. Il importe par conséquent que les tests visant à déterminer le niveau d'affaiblissement des capacités d'un conducteur aillent de pair avec la collecte et l'analyse de fluides corporels pour y détecter la présence de drogues.

Au cours des dernières années, mes collègues et moi avons collaboré avec la GRC à l'évaluation du Programme d'évaluation et de classification des drogues, aussi appelé PECD. La semaine dernière, le sergent Rob Martin a expliqué au comité que le PECD est un protocole systématique et normalisé visant à déceler les signes et symptômes associés à l'affaiblissement des facultés causé par une drogue. Dans le cadre de notre projet, nous avons passé en revue des données scientifiques sur la précision du PECD et en avons déduit que la capacité des policiers formés à déterminer la catégorie de drogue responsable des signes et symptômes était très bonne, avec des taux de fiabilité dépassant généralement 85 p. 100. Les faux négatifs — c'est-à-dire les signes non décelés — n'étaient pas rares, mais les faux positifs — c'est-à-dire les erreurs — étaient relativement rares. Un article de synthèse a récemment été publié dans la revue *Traffic Injury Prevention*, après examen par les pairs.

Nous nous sommes également penchés sur les évaluations de conducteurs réalisées par des policiers canadiens formés au protocole PECD. Des copies de ce rapport sont également disponibles auprès du greffier. Les résultats montrent que dans 95 p. 100 des cas, la catégorie de drogues identifiée par le policier évaluateur comme responsable de l'affaiblissement des facultés correspondait à la catégorie mise en évidence par les analyses toxicologiques. Si l'on ne prend que les cas de conducteurs effectivement arrêtés au bord de la route, l'exactitude passe à 98 100.

Nous avons également étudié la fiabilité du protocole PECD, c'est-à-dire la mesure dans laquelle différents agents s'accordent sur la catégorie de drogues concernée. Nous avons remis à un groupe d'experts en reconnaissance de drogues sélectionnés au hasard les résultats d'évaluation de 23 cas. Les renseignements fournis ne concernaient que les observations recueillies et les résultats des tests faits lors de l'évaluation originale. Le rapport du policier procédant à l'arrestation, son exposé des faits et tout aveu de consommation fait par le suspect étaient les données communiquées. Au moyen de ces renseignements limités, les agents s'accordaient dans 75 p. 100 des cas sur la catégorie de drogues, selon notre analyse.

Nous considérons cela comme de très bons résultats, sachant que nos experts ne pouvaient observer directement le suspect et ne disposaient que d'une information limitée. Ces résultats sont en outre conformes à ceux d'une étude similaire effectuée aux États-Unis.

Aussi positifs que soient nos résultats de recherche, il est évident que le protocole PECD n'est pas parfait. Les données indiquent que son exactitude varie en fonction de la classe de drogues, c'est-à-dire que certaines drogues sont plus difficiles à

more than one drug and the use of alcohol in combination with another substance can mask some symptoms and exacerbate others, leading to a misspecification of the drug category.

Nevertheless, we are convinced that the DEC protocol is currently the best available procedure to assess drug-induced impairment. Further research and evaluation is necessary to better understand the role of drugs in road safety and how best to identify and deal effectively with those who engage in the behaviour. For example, in evaluating the accuracy of DEC assessments, it would be beneficial to know the quantity of the substance found in the fluid sample rather than simply an indication of its presence or absence. Very low drug levels might help to explain some of the cases that are missed. The drug levels could also be used to help identify thresholds for the detection of various types of drugs.

Further research and development of the protocol will ultimately lead to improvements. Our own research continues and we are currently using existing evaluations to identify key sets of variables in the assessment that can be used to help identify specific drug categories.

We also believe that there is a necessity to focus on the issue of impairment that is fundamental to the overall intent and purpose of the proposed legislation. The mere presence of a drug is not sufficient to demonstrate that the driver's ability was impaired. The legislation outlines a process whereby the investigating officer must establish reasonable and probable grounds of impairment of the ability to operate a motor vehicle before a demand for a bodily fluid sample is made. This process eliminates fears about the possibility of criminal charges being laid as a result of a positive drug test that may not be linked to actual or recent drug use.

The process also eliminates the possibility that drivers using an over-the-counter medication or drugs prescribed by a physician will necessarily be subject to criminal charges. The police must first establish that the driver's ability to operate the vehicle was impaired.

Undoubtedly, you have already recognized that Bill C-2 will require officers trained in both field impairment testing and drug evaluation and classification techniques. There are currently 2,427 officers trained in the standardized field sobriety test and only 214 certified drug recognition experts in Canada.

From personal experience, I can attest to the fact that the DEC training is both intensive and demanding. It is, by all accounts, the most difficult police training course there is. It requires commitment, ongoing study and practice. If this legislation is to have a beneficial impact on drug-impaired driving, there needs to be an ongoing commitment to the training of officers in these techniques, as well as to the continued development and evaluation of these techniques.

détecter que d'autres. La consommation de plusieurs drogues et la combinaison d'alcool avec une autre substance peut masquer certains symptômes et en exacerber d'autres, entraînant des erreurs d'identification de la catégorie de drogues.

Nous sommes malgré tout convaincus que le PECD constitue la meilleure procédure à notre disposition pour évaluer l'affaiblissement des facultés causé par la drogue. Il faudra procéder à des recherches et évaluations supplémentaires pour mieux comprendre le rôle des drogues dans la sécurité routière et déterminer la meilleure façon d'identifier et de prendre en charge efficacement les individus qui ont ce comportement. Par exemple, en examinant l'exactitude des évaluations PECD, il serait avantageux de connaître la quantité de substances détectées dans l'échantillon de liquide, plutôt que la seule indication de sa présence ou de son absence. En effet, des niveaux très faibles de drogue pourraient expliquer certains des cas manqués. Connaître les niveaux de drogue pourrait permettre en outre, d'isoler des seuils de détection des diverses substances.

La poursuite des travaux de recherche-développement sur le protocole conduira à des améliorations. Nos propres recherches se poursuivent et nous utilisons actuellement les évaluations existantes pour isoler des groupes de variables clés permettant d'identifier des catégories spécifiques de drogues.

Nous croyons en outre qu'il est impératif de focaliser sur la question de l'affaiblissement des capacités pour remplir l'objectif fondamental de la loi proposée. La seule présence d'une drogue ne suffit pas pour prouver qu'un conducteur a les facultés affaiblies. Le mécanisme établi par la loi requiert que l'enquêteur ait des motifs raisonnables de soupçonner l'affaiblissement de la capacité de conduire un véhicule pour exiger le prélèvement d'un échantillon de fluide corporel. On écarte ainsi la crainte que des accusations criminelles soient portées suite à un test de dépistage positif sans qu'il y ait eu consommation réelle ou récente de drogue.

Cela élimine également la possibilité que des conducteurs prenant un médicament en vente libre ou prescrit par un médecin soient inculpés. En effet, la police doit d'abord établir que les facultés du conducteur étaient affaiblies.

Vous réalisez sans doute déjà que l'application du projet de loi C-2 exigera des policiers formés à faire passer les tests de mesure des facultés affaiblies et à appliquer les techniques d'évaluation et de classification des drogues. On compte actuellement au Canada 2 427 policiers qualifiés à faire passer le test normalisé de sobriété et seulement 214 experts certifiés en reconnaissance de drogues.

D'après mon expérience personnelle, la formation PECD est intense et exigeante. De l'avis général, c'est sans doute le cours de formation des policiers le plus difficile de tous. Il exige de la résolution, une étude assidue et de la pratique. Pour que la loi ait un effet bénéfique sur la conduite avec facultés affaiblies par les drogues, il faut s'engager à former des policiers à utiliser ces techniques et continuer à développer et évaluer ces dernières.

The introduction of this legislation and the training programs necessary to support it are bold steps, and they are needed to address a persistent and growing problem. However, as you consider this legislation, it is important to recognize that enforcement is only one component in an overall strategy to deal with drug-impaired driving. There is a need to include prevention, adjudication and rehabilitation as integral components of a broader strategy to deal effectively with drug-impaired driving.

Education and awareness programs specifically targeted to various subgroups of drug users — youth, middle-age people and seniors — are also required. Prosecutors and the judiciary must be well-informed and knowledgeable as to the types of evidence that will be presented in drug-impaired driving cases; and convicted offenders must be dealt with appropriately, not only through sanctions, but with effective rehabilitation options.

As a final note, we would like to recommend that due consideration be afforded to the need for a comprehensive evaluation of the legislation and the widespread introduction of the DEC program. We view evaluation as more than simply a process to determine whether or not a program has failed or succeeded. Evaluation serves to inform policy-makers of the areas where improvements may be needed to maximize the effectiveness of a program and where efficiencies can be introduced. In the area of drug-impaired driving, a commitment to ongoing monitoring and evaluation is critical.

In closing, I appreciate the opportunity to present our views on drugs and driving to the committee. Thank you for your interest, and I look forward to any questions you may have.

Kirk Tousaw, Chair, Drug Policy Committee, B.C. Civil Liberties Association: I am here as a member of the volunteer board of directors and as the Chair of the Drug Policy Committee of the B.C. Civil Liberties Association. The association is Canada's oldest and most active defender of civil liberties and democratic freedoms, and is this country's pre-eminent advocate in this area.

I thank the committee for the opportunity to present on this important issue and the impact of Bill C-2. I will begin my comments with a general proposition concerning the role of criminal law in our society. I will then discuss three specific points regarding Bill C-2. My comments will focus on the proposed mandatory minimum sentences for firearms offences; the changes to the age of sexual consent; and the granting of new, broad investigative powers to police in cases of suspected drug-impaired driving.

Le dépôt de ce projet de loi et l'établissement de programmes de formation connexes sont des mesures audacieuses et nécessaires pour lutter contre un problème persistant et croissant. Cependant, pendant votre examen de ce projet de loi, il importera de réaliser que l'action répressive n'est qu'un volet d'une stratégie globale de lutte contre la drogue au volant. Il faut aussi un volet prévention, jugement et réadaptation comme élément intégrant d'une stratégie d'ensemble si l'on veut lutter efficacement contre la conduite avec facultés affaiblies par la drogue.

Il faudra mettre en œuvre des programmes d'éducation et de sensibilisation visant spécifiquement des sous-groupes particuliers de consommateurs de drogues — jeunes, personnes d'âge moyen et personnes âgées. Les procureurs et l'appareil judiciaire devront être bien informés des types de preuve qui seront soumises dans les causes de drogues au volant; il faudra enfin traiter de manière appropriée les contrevenants condamnés, non seulement en leur imposant des sanctions mais aussi en leur offrant des options de réadaptation efficaces.

Enfin, nous aimerions recommander qu'une attention particulière soit accordée à la nécessité de procéder à une évaluation poussée de la loi et de l'utilisation à grande échelle du PECD. À nos yeux, l'évaluation ne consiste pas simplement à déterminer si un programme est une réussite ou un échec. L'évaluation sert à informer les décideurs des améliorations requises pour optimiser l'efficacité d'un programme et le rentabiliser. En matière de drogue au volant, il est crucial d'effectuer un suivi et une évaluation en continu.

Pour terminer, j'apprécie l'occasion qui nous a été offerte de présenter au comité nos vues sur la drogue au volant. Je vous remercie de votre attention et me ferai un plaisir de répondre aux questions qui vous pourriez avoir.

Kirk Tousaw, président, Comité pour la politique en matière de drogues, Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique : Je suis ici comme membre bénévole du conseil d'administration et président du Comité pour la politique en matière de drogues, Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique. Nous sommes l'association la plus ancienne et la plus active à défendre les libertés civiles et démocratiques et les avocats les plus engagés dans ce domaine au Canada.

Je remercie le comité de son invitation à comparaître sur ce sujet important et à traiter des effets du projet de loi C-2. Je commencerai mon exposé par une prise de position générale concernant le rôle du droit criminel dans notre société. J'aborderai ensuite trois éléments particuliers du projet de loi C-2 : les peines minimales obligatoires sanctionnant les infractions relatives aux armes à feu, la majoration de l'âge du consentement sexuel et l'octroi de vastes pouvoirs d'enquête nouveaux à la police dans les cas de suspicion de conduite avec facultés affaiblies par la drogue.

As a general matter, government should be loath to use the criminal law power, and particularly cautious when enhancing penalties, creating new crimes or giving legislative blessing to significant increases in police power. This is because the criminal law represents the most coercive tool in the government's toolbox.

The civil liberties that Canadians enjoy and that form the cornerstone of our democracy are rarely more at risk than when the government acts in the area of criminal justice policy. Changes to the criminal law should, at minimum, be contemplated only when there exists a demonstrable social need for the change, and they should be implemented only after very careful consideration of the need and the effects of the policies at issue.

Unfortunately, Bill C-2 fails on both counts. The proposed legislation does not respond to any actual or perceived need in the Criminal Code, as many others, including criminology professor Neil Boyd, have noted before this committee. Perhaps worse, the process by which this bill was pushed through the House of Commons, and the attempt by the government of the day to pressure this body into quickly passing the bill, demonstrates significant disregard for the principles of careful consideration, reflection and debate over deeply important issues.

The issues of firearms, youth sexual activity, protection of privacy and regard for the due process of law are far too important to be used for short-term political gain. All Canadians are done a disservice when speed is substituted for substance. I am pleased that this body appears prepared to take the necessary time to reflect on these matters, and I urge you to stand strong in the face of political pressure for haste.

With respect to mandatory minimums, the association is generally opposed to the use of mandatory minimum sentences. Judicial discretion in sentencing is a hallmark of our democracy and a fundamental principle of our criminal justice system. Indeed, the occasional media sensationalism on the subject of unfit sentences — a statistically rare occurrence, but likely a factor leading directly to this portion of the legislation — implicitly recognizes this principle while appearing to argue for the opposite.

In those rare cases where judges have imposed sentences perceived to be unfit — and, accordingly, almost always too short — the disapproval of the sentence almost universally takes the form of a complaint that the punishment did not fit the crime. Let me be clear that these cases are uncommon and they are outside the norm for sentencing. In the vast majority of cases, the sentencing judge does an excellent job tailoring a sentence to the facts of the case before him or her.

There is an old saying that bad cases make bad law. I would amend that to say that bad press often leads to bad law.

De manière générale, l'État devrait être réticent à user du pouvoir pénal, et particulièrement prudent avant d'alourdir les peines, créer de nouvelles infractions ou consentir à un accroissement sensible du pouvoir policier. La raison en est que le droit pénal représente le moyen le plus coercitif dans la boîte à outils de l'État.

Les libertés civiles dont jouissent les Canadiens et qui forment la pierre angulaire de notre démocratie sont rarement plus menacées que lorsque l'État agit dans le domaine de la politique pénale. Des modifications au droit criminel ne devraient être envisagées que lorsqu'existe, au minimum, un besoin social démontrable et elles ne devraient être décidées qu'après un examen très soigneux de la nécessité et des conséquences des politiques suivies.

Malheureusement, le projet de loi C-2 ne remplit aucune de ces deux conditions. Le projet de loi ne répond à aucun besoin réel ou apparent dans le Code criminel, comme beaucoup d'autres que nous, et notamment le professeur de criminologie Neil Boyd, l'ont fait ressortir à ce comité. Plus grave encore, la contrainte sous laquelle la Chambre des communes a adopté ce projet de loi, et la pression exercée par le gouvernement actuel sur votre assemblée pour qu'elle adopte rapidement le projet de loi, témoignent d'un grand mépris pour les principes de l'examen attentif, de la réflexion et du débat sur des questions de la plus haute importance.

Les enjeux que sont les armes à feu, l'activité sexuelle des adolescents, la protection de la vie privée et le respect des voies de droit régulières sont beaucoup trop importants pour qu'on les détourne pour un gain politique immédiat. Tous les Canadiens pâtissent lorsque la précipitation l'emporte sur la réflexion. Je suis heureux que votre assemblée semble vouloir prendre le temps nécessaire pour réfléchir à ces questions et je vous exhorte de tenir ferme face à la pression politique vous incitant à la hâte.

Pour ce qui concerne les peines minimales, l'association est généralement opposée à leur usage. Le pouvoir judiciaire discrétionnaire en matière de détermination de la peine représente l'un des attributs de notre démocratie et constitue un principe fondamental de notre système de justice pénale. De fait, le battage médiatique occasionnel à propos de peines inappropriées — statistiquement rares, mais probablement un facteur ayant conduit directement à cette partie du projet de loi — reconnaît implicitement ce principe tout en semblant militer pour l'inverse.

Dans les rares cas où des juges ont imposé des peines perçues comme inappropriées — et, de ce fait, presque toujours trop courtes — la désapprobation tient presque toujours au fait que le châtiment n'est pas à la mesure du crime. Permettez-moi de souligner que ces cas sont rares et échappent à la norme de détermination des peines. Dans la vaste majorité des cas, le juge prononçant la sentence parvient très bien à tailler la peine à la mesure des faits de l'affaire jugée.

Un vieux dicton veut que les mauvaises affaires fassent les mauvaises lois. Je le modifierai pour dire qu'une mauvaise presse conduit souvent à une mauvaise loi.

Unfortunately, the use of mandatory minimum sentences will exacerbate the problem of unfit sentences. We hear, though rarely, of cases where a too lenient sentence was imposed for a serious crime. However, if this bill passes, we can expect to commonly see sentences that are far too harsh in the context of the individual case before the judge because judges will no longer be able to use their long-standing historical discretion to craft sentences that take into account an offender's degree of culpability and role in the offence. This is the experience of other jurisdictions that regularly use mandatory minimum sentences.

Other problems with mandatory minimums include the disparate impact on racial minorities and economically challenged defendants; the significantly increased costs associated with both the criminal justice system and the correctional system; a reduced ability for correctional officers and parole boards to impact in-custody behaviour; and an increasing tolerance for the imposition of such mandatory minimum penalties in situations where the empirical evidence of the efficacy of these policies is even more lacking than in the area of firearms offences — such as, for example, drug crimes.

This last factor is evident in the current government's proposed Bill C-26, which seeks to add a series of mandatory minimums to our nation's failed and harmful policy of drug prohibition.

On the issue of mandatory minimums, I would close by quoting from a 2002 review of mandatory minimums conducted by the Department of Justice Canada. I quote:

The use of incarceration as a preventive measure, therefore, must be finally tuned or its counterproductive effects may well outweigh its benefits. Therefore, MMS should not be introduced merely to placate a political constituency or without regard to a thorough understanding of the infractions or offenders for whom they are intended.

The association respectfully opposes raising the age of sexual consent. Again, there appears to be little or no empirical evidence demonstrating any need to change the long-standing age of sexual consent in Canada. Responsible sexual decision-making is a developmental process that requires social guidance, not legislative control. Young people are already protected from sexual exploitation, Internet luring and prostitution by sections 150 through 172.1 and subsections 212(2) and 212(4) of the Criminal Code covering sexual offences and disorderly conduct. Raising the age of consent will create barriers to sexual health information, especially among marginalized youth who need it the most. Barriers to sexual health information will result in more cases of sexually transmitted disease, HIV/AIDS and pregnancies among youth. Raising the age of consent may criminalize healthy sexual relations between young people and may place undue restrictions on their autonomy and sexual freedom. Finally, the impact of this law is likely to be discriminatory because its effects

Malheureusement, le recours aux peines minimales obligatoires va exacerber le problème des peines inappropriées. Il arrive, mais rarement, qu'une peine trop légère soit imposée pour un crime grave. Cependant, si ce projet de loi est adopté, nous pouvons nous attendre à voir couramment des peines beaucoup trop dures dans le contexte du cas jugé, car les juges ne pourront plus user de leur ancienne latitude à formuler des peines tenant compte du degré de culpabilité d'un contrevenant et de son rôle dans le délit. C'est l'expérience vécue dans d'autres juridictions usant régulièrement de peines minimales obligatoires.

D'autres inconvénients des minimums obligatoires comprennent leur impact différentiel sur les minorités raciales et les justiciables économiquement défavorisés, le coût sensiblement accru associé tant au système de justice pénale qu'au système correctionnel, une capacité réduite des agents correctionnels et des commissions de libération conditionnelle à influencer sur le comportement des détenus, et une tolérance croissante pour l'imposition de peines minimales obligatoires dans des situations où les preuves empiriques de l'efficacité de ces politiques sont encore plus ténues que dans le domaine des infractions commises avec armes à feu — je songe, par exemple, aux délits touchant la drogue.

Ce dernier facteur est manifeste dans le projet de loi C-26 actuellement proposé par le gouvernement, qui ajouterait une série de minimums obligatoires à la politique de prohibition des drogues défailante et néfaste suivie dans notre pays.

Sur la question des peines minimales, je citerais une étude à leur sujet effectuée par le ministère de la Justice Canada. Je cite :

La neutralisation comme outil de prévention doit être maniée avec une grande précision; sinon, ses effets défavorables pourraient bien l'emporter sur ses avantages. Par conséquent, on ne devrait pas instituer de PMO à seules fins d'apaiser l'indignation des électeurs ou sans une connaissance approfondie des infractions et des délinquants auxquels on veut les appliquer.

L'association s'oppose respectueusement à la majoration de l'âge du consentement sexuel. Là encore, il semble n'exister que peu ou pas d'indications empiriques établissant la nécessité de relever l'âge du consentement sexuel au Canada, établi de longue date. Une prise de décision sexuelle responsable est un processus évolutif qui exige un encadrement social et non un contrôle législatif. Les jeunes gens sont déjà protégés contre l'exploitation sexuelle, la corruption d'enfants sur l'Internet et la prostitution par les articles 150 à 172.1 et les paragraphes 212(2) et 212(4) du Code criminel couvrant les infractions sexuelles et l'inconduite. Majorer l'âge du consentement va créer des barrières à l'information relative à la santé sexuelle, particulièrement chez les jeunes marginalisés qui en ont le plus besoin. Les barrières à l'information sur la santé sexuelle provoqueront davantage de cas de maladies transmissibles sexuellement, de VIH/sida et de grossesse chez les adolescentes. La majoration de l'âge du consentement peut criminaliser des relations sexuelles saines

will be more acutely felt by sexual minorities, who already face significant stigmatization as a result of their sexuality. The best way to protect children and youth is through education and empowerment, not the criminal law.

Under the Criminal Code, the age of consent currently for anal intercourse is 18 years — four years higher than other forms of sexual conduct. This disparity has been criticized for targeting and criminalizing consensual sex between adolescent sexual males. When the Ontario Court of Appeal declared that section of the Criminal Code to be unconstitutional, a decision also joined by the Quebec Court of Appeal, Justice Abella, writing for the majority, pointed out something worth considering in this context. She wrote:

Health risks ought to be dealt with by the health care system. Ironically, one of the bizarre effects of a provision criminalizing consensual anal intercourse for adolescents is that the health education they should be receiving to protect them from avoidable harm may be curtailed, since it may be interpreted as counselling young people about a form of sexual conduct the law prohibits them from participating in. Hence, the Criminal Code provision ostensibly crafted to prevent adolescents from harm may itself, by inhibiting education about health risks associated with that behaviour, contribute to the harm it seeks to reduce.

The legislative summary accompanying Bill C-2 points out the average age of first sexual intercourse is 14.1 years for boys and 14.5 for girls. Many of these young people will be criminalized as a result of this bill.

Ultimately, raising the age of consent disempowers young Canadians by removing from them not only the ability to consent but also the ability to withhold consent to sexual activity. The association is concerned that raising the age of consent will restrict young people's decision-making autonomy and may restrict access to health information and services for these young people.

At the very least, if the age of consent for non-anal intercourse is increased to 16 years as this bill proposes, the bill should remedy the existing discrimination in law and reduce the age of consent for anal intercourse from 18 years to 16 years. At a minimum, this would reduce the differential impact of our current scheme on sexual minorities and bring consistency and a measure of equality to the law in this area.

Finally, on the issue of drug-impaired driving, the association opposes the changes to the Criminal Code in this area. I will speak about two things: first, the restriction on evidence that may be tendered in opposition to blood alcohol concentration test results; and, second, the drug-impaired driving testing regime.

entre jeunes gens et restreindre indûment leur autonomie et liberté sexuelle. Enfin, cette loi aura probablement des effets discriminatoires car ils seront davantage ressentis par les minorités sexuelles, qui souffrent déjà d'une stigmatisation considérable associée à leur sexualité. La meilleure façon de protéger les enfants et les adolescents est par l'éducation et l'habilitation, et non le droit criminel.

En vertu du Code criminel, l'âge du consentement aux relations sexuelles anales est actuellement de 18 ans — quatre ans de plus que les autres formes de rapports sexuels. Cette disparité a été critiquée comme ciblant et criminalisant les rapports consensuels entre adolescents de sexe masculin. Lorsque la Cour d'appel de l'Ontario a déclaré cet article du Code criminel anticonstitutionnel, un jugement auquel s'est jointe la Cour d'appel du Québec, la juge Abella, écrivant pour la majorité, a mis en évidence un aspect méritant d'être examiné dans ce contexte :

Les risques sanitaires relèvent du système de soins de santé. Paradoxalement, l'un des effets bizarres d'une disposition criminalisant les relations anales consensuelles chez les adolescents est que l'éducation sanitaire qu'ils devraient recevoir pour les protéger des préjudices évitables risque d'être entravée, puisqu'elle pourrait être interprétée comme conseiller à des jeunes gens une forme de conduite sexuelle que la loi leur interdit de pratiquer. Ainsi, la disposition du Code criminel ostensiblement conçue pour mettre à l'abri les adolescents risque, en entravant l'éducation sur les risques sanitaires associés à ce comportement, de contribuer aux méfaits qu'elle cherche à réduire.

Le résumé législatif accompagnant le projet de loi C-2 fait remarquer que l'âge moyen du premier rapport sexuel est de 14,1 ans pour les garçons et de 14,5 ans pour les filles. Nombre de ces jeunes gens seront criminalisés du fait de ce projet de loi.

En fin de compte, la majoration de l'âge du consentement déshabilite les jeunes Canadiens en leur enlevant non seulement la faculté de consentir mais aussi celle de refuser le consentement à l'activité sexuelle. L'association craint que le relèvement de l'âge du consentement restreigne l'autonomie décisionnelle des jeunes gens et leur accès à l'information sexuelle et aux services.

À tout le moins, si l'âge du consentement pour les rapports non anaux est porté à 16 ans comme le projet de loi le propose, il faudrait remédier à la discrimination juridique actuelle et ramener l'âge du consentement pour les rapports anaux de 18 à 16 ans. Au moins cela réduirait l'impact différentiel du régime actuel sur les minorités sexuelles et introduirait plus de cohérence et une dose d'égalité dans le droit à cet égard.

Enfin, en ce qui concerne la conduite avec facultés affaiblies, l'association est opposée aux modifications du Code criminel dans ce domaine. Je traiterai de deux points : premièrement, la restriction des éléments de preuve pouvant être présentés pour contester les résultats du test d'alcoolémie; et deuxièmement, le régime des tests de sobriété.

The evidentiary restrictions related to blood alcohol concentration tests, or BAC tests, are based on the faulty assumption that the test is infallible. As undue restrictions on the Charter right to full answer and defence and the presumption of innocence, these proposed restrictions will certainly be challenged and are likely to be found constitutionally invalid. Rather than reducing the amount of time required in court on blood alcohol concentration cases — one of the purported justifications for these changes — this law will dramatically increase the burden on the criminal justice system. This proposed legislation is good for criminal defence lawyers, such as myself, but bad for the criminal justice system. The presumption of innocence and the corresponding right to call evidence in one's defence are the very foundations of our criminal justice system and must not be casually set aside.

The proposed drug testing procedures are problematic for several reasons. I will discuss five of them as briefly as possible.

First, significant concerns exist with respect to the accuracy of the drug recognition evaluation process, or DRE.

Second, saliva, urine and blood testing are highly invasive of personal privacy and are often degrading and humiliating experiences for the persons being tested.

Third, the process set out in the legislation is cumbersome and extremely time-consuming. We must recall that the individual is detained by police the entire time.

Fourth, and most problematic, is that the results of both the evaluation and bodily sample testing are of little or no evidentiary value. The process, while appearing to be scientific, is susceptible to significant error rates. One study listed in the legislative summary accompanying Bill C-32, which is the government's last version of this proposed legislation, suggested that average error rates are in the neighbourhood of 21 per cent. Put another way, of every 100 persons for whom a blood or urine sample is demanded under threat of being charged with an offence for refusing, 20 will have been falsely accused and improperly and involuntarily subjected to a very invasive process. Moreover, that invasive process — the forced taking of blood, urine or saliva — yields essentially worthless information. That same legislative summary is clear on this point at page 13:

Ultimately, there is no measurable link between driving impairment and drug quantity.

Put in legal terms, the information gleaned from the testing is irrelevant to the ultimate issue of impairment. The biggest burden will fall on marijuana users, in particular on legal and licensed medical cannabis users who can and will test positive hours, days or weeks after consuming cannabis despite that they may not have used the substance prior to driving and may not be impaired at all.

La limitation des éléments de preuve invocables pour contester les alcootests, les tests mesurant le taux d'alcoolémie, est fondée sur la prémisse erronée que le test est infaillible. En restreignant indûment le droit garanti par la Charte à une réponse et défense complètes et à la présomption d'innocence, les limitations proposées vont certainement être contestées et elles sont susceptibles d'être jugées anticonstitutionnelles. Plutôt que de réduire le temps passé en tribunal à plaider les causes fondées sur le taux d'alcoolémie — l'une des prétendues justifications de ces changements — cette loi va considérablement alourdir le fardeau pesant sur le système de justice criminelle. Cette mesure est bonne pour les avocats pénalistes comme moi, mais mauvaise pour le système de justice criminelle. La présomption d'innocence et le droit correspondant à introduire des éléments de preuve pour se défendre sont le fondement même de notre système de justice criminelle et ne doivent pas être écartés sans raison impérative.

Les procédures de dépistage de la drogue proposées sont problématiques pour plusieurs raisons. J'en passerai en revue cinq le plus rapidement possible.

Premièrement, la fiabilité des méthodes de dépistage des drogues est sérieusement mise en doute.

Deuxièmement, les tests de salive, d'urine et de sang représentent une atteinte invasive à l'intimité et sont souvent vécus comme dégradants et humiliants par les sujets.

Troisièmement, la procédure prévue dans la loi est lourde et extrêmement longue. N'oublions pas que le suspect est détenu par la police pendant tout ce temps.

Quatrièmement, et c'est l'aspect le plus problématique, les résultats tant de l'évaluation que des tests sur les fluides corporels ne présentent que peu ou pas de valeur probante. Le procédé, tout en semblant scientifique, présente des taux d'erreurs considérables. Une étude mentionnée dans le résumé législatif accompagnant le projet de loi C-32, soit la version antérieure de ce projet de loi gouvernemental, faisait état de taux d'erreurs moyens de l'ordre de 21 p. 100. En d'autres termes, sur 100 personnes obligées de produire un échantillon de sang ou d'urine sous la menace d'une inculpation pour refus, 20 seront accusées à tort et soumises abusivement et involontairement à un procédé très invasif. Or, ce procédé invasif — le prélèvement forcé de sang, d'urine ou de salive — produit des résultats n'ayant quasiment aucune valeur. Le même résumé législatif le dit clairement, à la page 13 :

Tout compte fait, il n'y a pas de lien mesurable entre l'affaiblissement des facultés de conduite et la quantité de drogue.

Pour exprimer cela en termes juridiques, l'information tirée des tests est un élément de preuve non pertinent lorsqu'il s'agit de trancher la question ultime de l'affaiblissement des facultés. Les plus pénalisés seront les consommateurs de marijuana, en particulier les utilisateurs pour raison médicale reconnue qui peuvent et vont produire des résultats positifs des heures, des jours ou des semaines après avoir consommé du cannabis, alors qu'ils pourront très bien ne pas avoir usé de la substance avant de conduire et peuvent n'avoir aucun affaiblissement de leurs facultés.

The final objection is philosophical rather than practical or utilitarian. Laws should not be promulgated so that the government may be seen to be doing something as opposed to actually doing something about a problem, whether real or perceived. The money required to implement this new law is much better spent on educational programs designed to teach people, particularly young people, about the danger of driving while impaired. We have made great positive strides in this country using education rather than enforcement as the primary method of achieving our shared goals, and, critically, education does not unduly infringe upon the civil liberties and freedoms that are the very foundation of our democracy.

The Chair: Mr. Beirness, you provided a paper on the accuracy of evaluations by drug recognition experts in Canada, which seems to be extremely interesting, but I am not a scientist. On the last page, table 2 indicates measures of accuracy according to drug class. What do those numbers represent? For example, with respect to sensitivity, under cannabis we have 0.791. Does that refer to 79 per cent accuracy or 0.79 per cent accuracy?

Mr. Beirness: It means 79 per cent accurate. I should explain what that is. "Sensitivity" refers to the proportion of cases in which the drug was present and was detected by the DRE examiner. If cannabis was present, the officer detected it 79 per cent of the time.

Senator Andreychuk: Mr. Tousaw, I respect your work because a good justice system pays attention to justice broadly and specifically takes into account the offenders and those who may be subject to the consequences of the Criminal Code. Equally, I respect the prosecutors and the police who also take justice into account but who have their particular role in enforcement. Therefore, I know that many of your comments come from that point of view.

However, this committee also does its work. Some of us have been on this committee continuously and, in my case, for 15 years. This issue is not new. We have seen many amendments to the Criminal Code, so I personally take exception to the fact that we have not had the time to look at this bill. We have heard from over 55 witnesses and we gave them generous time. Our chair has been eminently fair with all of us to ensure we all received equal time, which I appreciate. I do not take into account political realities in the same way you do. Our job is to be efficient. Some parts of this legislation have been before us for more than two years. I have every confidence in this committee that it will carry out its due diligence. I set aside those remarks that you make, but I respect the rest of your remarks.

Are you against mandatory minimums, or you were addressing something particular in Bill C-2, per se? Did you make the same kind of representations on the previous Criminal Code amendment bill?

L'objection finale est d'ordre philosophique plutôt que pratique ou utilitaire. Il n'y a pas lieu de promulguer des lois pour que le gouvernement puisse avoir l'air de faire quelque chose au lieu de réellement s'attaquer à un problème, réel ou apparent. Il vaudrait beaucoup mieux consacrer les fonds requis par l'application de cette nouvelle loi à des programmes éducatifs destinés à sensibiliser le public, et particulièrement les jeunes, au danger de la conduite avec facultés affaiblies. Nous avons réalisé de grands progrès dans ce pays en utilisant l'éducation plutôt que la répression comme principal moyen de remplir nos objectifs communs et, considération cruciale, l'éducation n'empiète pas indûment sur les libertés civiles qui sont le fondement même de notre démocratie.

La présidente : Monsieur Beirness, vous avez fourni une étude de l'exactitude des évaluations effectuées par des experts en reconnaissance de drogues au Canada, laquelle semble extrêmement intéressante, mais je ne suis pas un scientifique. À la dernière page, le tableau 2 indique les taux d'exactitude par catégories de drogues. Que représentent ces chiffres? Par exemple, pour ce qui est de la sensibilité, dans la colonne cannabis, nous voyons le chiffre 0,791. Est-ce que cela signifie une exactitude de 79 p. 100 ou de 0,79 p. 100?

M. Beirness : Cela signifie une exactitude de 79 p. 100. Je devrais expliquer de quoi il s'agit. La « sensibilité » signifie la proportion des cas où la drogue était présente et a été détectée par l'expert ERD. Si du cannabis était présent, l'agent l'a détecté dans 79 p. 100 des cas.

Le sénateur Andreychuk : Monsieur Tousaw, je respecte votre travail car un bon système judiciaire veille à préserver la justice en général et prend en considération les contrevenants et ceux risquant de subir les conséquences du Code criminel. Je respecte tout autant les procureurs et la police, qui eux aussi ont à cœur la justice mais ont un rôle à jouer sur le plan de l'application de la loi. Je réalise donc que nombre de vos propos s'inscrivent dans cette optique.

Cependant, ce comité fait aussi son travail. Certains d'entre nous siègent à ce comité sans interruption et, dans mon cas, j'en fais partie depuis 15 ans. Ce problème n'est pas nouveau. Le Code criminel a souvent été remanié et donc, personnellement, je rejette la notion que nous n'aurions pas eu le temps d'examiner ce projet de loi. Nous avons entendu plus de 55 témoins et ne leur avons pas ménagé le temps. Notre présidente s'est montrée scrupuleusement équitable envers nous tous et a veillé à ce que nous bénéficions tous d'un temps égal, ce que j'apprécie. Je ne prends pas en compte les réalités politiques de la même façon que vous. Notre travail nous impose d'être efficaces. Nous discutons de certains éléments de ce projet de loi depuis plus de deux ans. Je ne doute nullement que ce comité fera son travail avec le soin requis. Hormis ces remarques que vous avez faites, je respecte le restant de vos observations.

Êtes-vous opposé aux peines minimales obligatoires, ou bien objectez-vous à quelque chose de particulier dans le projet de loi C-2, en soi? Avez-vous formulé le même type d'objections au projet de loi antérieur modifiant le Code criminel?

With respect to the age of protection, as the Salvation Army called it, rather than the age of consent, which I happen to think is an appropriate characterization, education and empowerment are issues now; yet, young people are extremely vulnerable at those ages of 14 and 15. Education does not seem to be getting to where it can because of the reticence of sharing those situations. Obviously, we will have a larger category of people now caught. Where the age of consent was age 14 before, it will now be age 16. I understand that argument, but it does not flow from that that the change is to get at the adult, not the young person. Have we done such a good job in education and empowerment that now, all of a sudden, if we go to age 16, the dynamic will change? In other words, I think it is difficult for teenagers to reach out, to be open with their parents and to get access to the information. Perhaps we do not have enough programs in our schools. I think that is a fundamental problem with young people.

The change proposed by Bill C-2 is to get at the attitude and the behaviour of adults. We just had a panel that graphically and horrifically pointed out to us the difficulties of what is going on, particularly with the new technological tools that are at the disposal of an adult. It is making the situation much more difficult for a young person aged 14 or 15 today than it would have been, say, in my day. Can you address those issues?

Mr. Tousaw: Yes, I can. I appreciate the work this committee has been doing and I share your comments with the amount of analysis this committee is putting into this bill. My comments with respect to the haste are directed at the process in the other legislative body and not to this one. However, I do take your comments to heart.

With respect to mandatory minimum sentences, the association is generally opposed to them — not specific to Bill C-2 but in general. There is both an empirical problem and a philosophical problem with mandatory minimum sentences. The empirical problem is that there is little evidence that these mandatory minimums achieve positive social goals. In other words, there is little evidence of a deterrent effect or that they reduce crime rates. The philosophical problem is that, as I said in my opening remarks, the discretion of the sentencing judge and the ability to tailor the punishment to the crime is the building block of the criminal justice system in terms of sentencing. It is only the judge, sitting in the courtroom and hearing the facts of the case, who has the ability to really apply the law to those facts. That is the role of the judge. The mandatory minimum sentencing provisions take that discretion away with, I think, tragic consequences in many instances.

I used to practice criminal law in the United States, where mandatory minimum sentences are much more common. I can tell you from first-hand experience that when they exist, there are significant problems with people being caught up who should not be in jail for that length of time and also problems created in the pre-trial process. Often, the fact of a mandatory minimum sentence becomes a bargaining chip during plea negotiations.

En ce qui concerne l'âge de la protection, comme l'Armée du Salut l'appelle, plutôt que l'âge du consentement — je trouve que c'est une désignation appropriée — l'éducation et l'habilitation représentent des enjeux aujourd'hui; pourtant, les jeunes gens sont extrêmement vulnérables à ces âges de 14 et 15 ans. L'éducation ne semble pas donner les résultats voulus à cause de la réticence à parler de ces situations. À l'évidence, une catégorie plus large de personnes va maintenant être couverte. L'âge du consentement, qui était auparavant de 14 ans, va maintenant être porté à 16 ans. Je comprends votre argument, mais il ne tient pas compte du fait que le changement visait les adultes, et non les adolescents. Avons-nous si bien réussi sur le plan de l'éducation et de l'habilitation que maintenant, tout d'un coup, si nous passons à 16 ans, la dynamique va changer? Autrement dit, je pense que les adolescents ont de la difficulté à demander de l'aide, à s'ouvrir à leurs parents et à accéder à l'information. Peut-être n'avons-nous pas suffisamment de programmes dans les écoles. Je trouve que c'est un problème fondamental chez les jeunes.

Le changement proposé par le projet de loi C-2 cible les attitudes et comportements des adultes. Nous venons d'entendre un panel qui a souligné de manière graphique et horrifiante les choses qui se passent, particulièrement avec les nouveaux outils technologiques dont peut disposer un adulte. Cela rend la situation beaucoup plus difficile pour un adolescent de 14 ou 15 ans aujourd'hui qu'à mon époque, par exemple. Pouvez-vous traiter de ces aspects?

M. Tousaw : Oui, je peux. J'apprécie le travail que votre comité a effectué et je reconnais la qualité de l'analyse que votre comité fait de ce projet de loi. Lorsque je parle de précipitation, cela s'adresse au processus suivi dans l'autre assemblée législative, et non celle-ci. Cependant, je prends vos propos à cœur.

En ce qui concerne les peines minimales obligatoires, notre association y est généralement opposée — de manière générale, pas spécifiquement à celles du projet de loi C-2. Les peines minimales obligatoires posent un problème à la fois empirique et philosophique. Le problème empirique est qu'il existe peu d'indications que ces minimums obligatoires produisent des résultats sociaux positifs. Autrement dit, rien n'indique qu'ils aient un effet dissuasif ou réduisent le taux de criminalité. Le problème philosophique est que, comme je l'ai dit dans mes remarques liminaires, la latitude du juge prononçant la peine et la faculté de tailler la punition à la mesure du crime constituent la pierre angulaire du système de justice pénale, sur le plan de la détermination de la peine. Seul le juge, présidant au procès et connaissant les faits de l'espèce, est réellement en mesure d'appliquer la loi à ces faits. C'est précisément le rôle du juge. Les peines minimales obligatoires lui enlèvent cette latitude et peuvent dans bien des cas produire des conséquences tragiques.

J'ai pratiqué le droit criminel aux États-Unis, où les peines minimales obligatoires sont beaucoup plus communes. Je peux vous dire d'expérience que là où elles existent, elles engendrent des problèmes considérables en infligeant à des personnes de longues peines de prison qu'elles ne méritent pas, et créent aussi des problèmes lors de la phase préalable à l'instruction. Souvent, l'existence d'une peine minimale obligatoire devient une monnaie

Frankly, that is an inappropriate place for those types of decisions to be made. The discretion, as I think was said during earlier comments, should be in the hands of the judge and not in the hands of the Crown prosecutor.

Senator Andreychuk: I was a judge. I wanted as much discretion as I could so that I could take into account every situation. Of course, that is natural. However, this morning Professor Doob rightly pointed out that the role of parliamentarians is to give guidance to the court. It is not an unfettered discretion that courts have ever had. While mandatory sentences reduce the amount of discretion, they do not take away discretion; nor, if we were to move away from mandatory sentences, would they have unfettered discretion.

Is it not the role of Parliament, from time to time and very cautiously, to give guidance to judges in appropriate situations? Could not one tool be mandatory sentences?

Mr. Tousaw: I agree that it is the role of Parliament to give guidance to judges. For example, Parliament has the ability either to criminalize conduct or not to criminalize conduct, which either involves or does not involve the criminal justice system in that particular activity. However, when a mandatory minimum is set, the discretion is entirely removed to go below that mandatory minimum. While the judge has the discretion to stay at the mandatory minimum or to go higher, effectively going lower is taken off the table. I do think that is an undue restriction on the role of judges in the system.

There are cases in which a three-year penalty or five-year penalty for a particular crime is either an unfit sentence or too harsh a sentence. Those cases may be rare but they do exist, and mandatory minimums remove the discretion to appropriately tailor sentences in those situations.

With respect to the age of sexual consent, while the bill is ostensibly targeted at the adult, it will criminalize youth conduct as well. To be fair — and this was raised in the presentation by the earlier panel that I happened to catch the end of — it is unclear to me that police lack the tools to appropriately target adults engaged in inappropriate behaviour. The Criminal Code provides a mechanism by which adult behaviour targeting children — luring, predatory behaviour and exploitive behaviour — are already criminal acts and can be and are prosecuted in this country.

In effect, we are adding a series of laws or tools that are not needed and that may pose significant problems for those that get caught up in the umbrella.

Senator Andreychuk: On that point, having heard all of the witnesses on this bill, it seems to me that in the past — 2005 and earlier — we have criminalized exploitive sexual behaviour by adults toward children. This bill is attempting to put the onus on adults not to go down that line and not to say, “Well, I can do these certain things, but if I stop short of the actual intercourse or behaviour that is already codified, it is okay.” Does that not put the young person under a lot of undue influence from an adult who probably does not have that child’s best interests at heart? We are saying that an adult who has reached the age of maturity

d’échange lors des négociations de plaidoyer. Franchement, il est inapproprié que ce type de décision soit pris à ce niveau. Le pouvoir discrétionnaire, comme je l’ai dit tout à l’heure, devrait être aux mains du juge et non aux mains du ministère public.

Le sénateur Andreychuk : J’ai été juge. Je voulais autant de latitude que possible afin de pouvoir prendre en compte toutes les situations. C’est tout naturel. Cependant, ce matin, le professeur Doob a fait remarquer à juste titre que les parlementaires ont pour rôle de guider les tribunaux. Ces derniers n’ont jamais joui d’une latitude illimitée. Alors que les peines obligatoires réduisent cette latitude, elle ne la supprime pas, pas plus que les juges n’auraient une latitude illimitée en l’absence de peines obligatoires.

N’est-ce pas le rôle du Parlement, de temps à autre et avec grande prudence, de guider les juges dans des situations appropriées? Est-ce que l’un des outils pour cela ne pourrait pas être des peines obligatoires?

M. Tousaw : Je conviens que c’est le rôle du Parlement de guider les juges. Par exemple, le Parlement a la faculté de criminaliser ou non une conduite, ce qui soit met en jeu soit ne met pas en jeu le système de justice pénale dans cette activité particulière. Cependant, lorsqu’on fixe une peine minimale, la possibilité de choisir une peine inférieure à ce minimum disparaît entièrement. Si le juge peut soit rester au minimum obligatoire soit aller plus haut, il lui devient impossible d’aller plus bas. Je pense que c’est là restreindre indûment le rôle des juges dans le système.

On peut envisager des cas dans lesquels une peine de trois ans ou de cinq ans, pour un crime particulier, est soit trop douce, soit trop dure. Ces cas sont peut-être rares, mais ils existent, et les peines minimales empêchent de tailler la sentence à la mesure du crime.

En ce qui concerne l’âge du consentement sexuel, alors que le projet de loi vise ostensiblement l’adulte, il va criminaliser aussi la conduite des adolescents. Pour être juste — et cela a été évoqué par le panel précédent dont j’ai entendu la fin du témoignage — il n’est pas évident à mes yeux que la police manque d’outils pour cibler adéquatement les adultes se livrant à des comportements inappropriés. Le Code criminel fournit un mécanisme permettant de poursuivre les adultes qui s’en prennent aux enfants — le leurre, la prédation et l’exploitation sexuelle sont déjà des actes criminels.

Ainsi, nous ajoutons une série de lois ou d’outils qui ne sont pas nécessaires et qui peuvent causer des problèmes considérables à ceux qui sont pris dans les mailles de ce filet.

Le sénateur Andreychuk : À ce sujet, ayant entendu tous les témoins sur ce projet de loi, il me semble que dans le passé — avant 2005 — nous criminalisions l’exploitation sexuelle d’enfants par des adultes. Ce projet de loi veut dissuader les adultes de ce genre de comportement, empêcher qu’il se disent : « Eh bien, je peux faire certaines choses et si je m’arrête avant le rapport sexuel proprement dit ou tel autre comportement déjà codifié, c’est licite ». Est-ce que cela n’expose pas la jeune personne à une forte influence inappropriée de la part d’un adulte qui n’a probablement pas l’intérêt de l’enfant à cœur? Nous disons

cannot even think about moving down that line and then having the benefit of the law by saying, "I did not quite go over the line." In the old days, you had to prove intercourse. We now say that a lot of sexual behaviour is assault. Do you not agree that is what we are doing here in this section?

Mr. Tousaw: I do not agree. I think that going down that road is, in effect, already criminal. If the age of consent is 14 or 16, it does not change that equation, in my respectful submission. It simply changes the number. The person will still be able to go down that road; it is just that they cannot go down the road past a certain point. It does not prevent, unfortunately, the unwelcome behaviour by adults. That behaviour will continue to exist.

Senator Andreychuk: Not under the age of 16.

Senator Baker: Mr. Beirness, you and the Canadian Centre for Substance Abuse have a vast amount of experience in coordinating efforts with the police departments on the implementation of this legislation. You say that 2,427 officers have already been trained in the field sobriety tests that will now be imposed on drivers in Canada.

Six provinces in Canada have a provision in their highway traffic acts such that a police officer can stop a vehicle with no "articulable" cause simply to investigate a violation of sections 253 to 258 of the Criminal Code — six provinces, arbitrary detention, enshrined in law, highway traffic act, just to investigate impaired drivers. We also have that federally with the RCMP and all the police forces doing periodic stops at roadside at Christmastime, New Year's, anytime.

What will be the key question to trigger all of this? Do you know the question the police officer will ask when investigating drug-impaired driving? Right now, when the police officer comes to your car window, he is instructed to ask for your driver's licence. If he detects the smell of alcohol, the first question the police officer has been instructed to ask is, "Have you been drinking tonight?" What question will the police officer ask of someone they are investigating for drug-impaired driving?

Mr. Beirness: That is an interesting question, and it will vary across the country in the different police forces.

If you are talking about the random stops that police do specifically at Christmastime, they are not simply looking to detect the odour of alcohol. They are looking for signs and symptoms that seem unusual, symptoms associated with your eyes, fumbling to get your licence out, anything at all. What they say depends on what they see in that first few seconds of that interaction. Does the person seem coherent? Do they seem to be having difficulty in any way with normal actions? Then they may ask if the person has had something to drink. They may not suspect that the person has had any alcohol at all because they do not smell it or the person says no to that question. Then they may ask, "Have you had any drugs tonight?" Certain drugs have a certain odour associated with them, most notably cannabis. The

qu'un adulte qui a atteint l'âge de la maturité ne peut même pas songer à s'engager dans cette voie et invoquer ensuite la loi en disant : « Je n'ai pas dépassé la ligne ». Jadis, il fallait prouver le rapport sexuel. Aujourd'hui, nous disons que nombre de comportements sexuels sont une agression. Ne convenez-vous pas que c'est là ce que nous faisons avec cet article?

M. Tousaw : Je ne suis pas d'accord. Je pense que s'engager dans cette voie est déjà, en pratique, un acte criminel. Que l'âge du consentement soit de 14 ou 16 ans, ne change pas cette équation, à mon humble avis. Cela change simplement le nombre des années. La personne sera toujours en mesure de s'engager dans cette voie, simplement elle ne pourra pas dépasser une certaine ligne. Cela n'empêche malheureusement pas ce comportement indigne de la part d'adultes. Ce comportement continuera d'exister.

Le sénateur Andreychuk : Pas en dessous de l'âge de 16 ans.

Le sénateur Baker : Monsieur Beirness, vous et le Centre canadien de lutte contre la toxicomanie avez une vaste expérience de la coordination des efforts avec les services de police en vue de l'exécution de cette loi. Vous dites que 2 427 agents ont déjà été formés aux tests de sobriété normalisés qui vont maintenant être administrés aux conducteurs du Canada.

Six provinces canadiennes ont une disposition dans leur code de la route permettant à un agent de police d'arrêter un véhicule sans motif précis, simplement pour dépister des violations des articles 253 à 258 du Code criminel — six provinces, détention arbitraire consacrée par la loi, code de la route, rien que pour déceler les conducteurs aux facultés affaiblies. Nous avons cela également au niveau fédéral puisque la GRC et tous les autres services arrêtent périodiquement les voitures au moment de Noël, du nouvel An, et en d'autres occasions.

Quelle sera la question clé qui va déclencher tout cela? Savez-vous quelle question l'agent posera pour dépister la conduite avec facultés affaiblies par la drogue? En ce moment, lorsque l'agent vient à la fenêtre de votre voiture, il a instruction de demander à voir votre permis de conduire. S'il décele une odeur d'alcool, la première question qu'il a instruction de poser est : « Qu'avez-vous bu ce soir? » Quelle question va poser l'agent de police s'il veut détecter la conduite avec facultés affaiblies par la drogue?

M. Beirness : C'est une question intéressante et elle va varier d'un bout à l'autre du pays, selon les services de police.

Si vous parlez des interpellations au hasard effectuées par la police précisément à la période de Noël, ils ne cherchent pas simplement à détecter l'odeur d'alcool. Les agents sont à l'affût de signes et de symptômes qui semblent inhabituels, symptômes associés à vos yeux, maladresse des gestes lorsque vous sortez votre permis, n'importe quoi. Ce que dit l'agent dépend de ce qu'il voit au cours des premières secondes de cette interaction. La personne semble-t-elle cohérente? Les gestes ordinaires semblent-ils maladroits? Ensuite, il peut demander au conducteur s'il a bu. Il ne soupçonne peut-être pas du tout la personne d'avoir bu parce qu'il n'y a pas d'odeur d'alcool, ou bien la personne répond non à la question. Il peut ensuite demander : « Avez-vous pris de la drogue ce soir? » Certaines drogues sont

odour of cannabis is quite detectable for many officers. They could proceed from there.

Senator Baker: You could be a senior citizen who uses hemp cream, which is perfectly legal.

I can tell you are knowledgeable by the very statements you made in reference to glossy eyes, flushed face, fumbling with the driver's licence. The first question is, "Have you had a drink tonight?" By law, under our Criminal Code, if an officer suspects that you have alcohol in your body, the officer will then subject you to the roadside test.

You know the question I am about to ask you. The officer says, "Do you have any drugs in your body?" The person responds by saying, "Yes, I am on prescription drugs, Celebrex. I have arthritis." The officer is now bound by law to put that person through a test at roadside of whether or not they can stand on one foot.

Senator Stratton: No, no.

Senator Baker: Wait for the answer. He will agree with me.

Mr. Beirness: I do not believe they are bound by law to do that. They are looking for a suspicion. If they have a suspicion that you have been using some substance —

Senator Baker: I just told them I am using it. That is the key issue.

Mr. Beirness: They will be looking for suspicion. Once they have suspicion, then they can go to the next step, which is looking for reasonable and probable cause.

Senator Baker: No, the suspicion is founded upon the question, "Do you have any alcohol in your body?" and you say yes. By law, as you know, that then requires the officer to take the next step. The officer is mandated. He has no choice because, by law, he suspects. You just told him that you have alcohol in your body. When the question is asked, "Do you have any drugs in your body?" and the senior citizen says, "Yes, I do," and it is one of the arthritis drugs mentioned by Mr. Ben Amar, the person then by law has to do that test. Do you not see the logic of that?

Mr. Beirness: No, I disagree. I think the officer has a good deal of discretion on what he considers to be suspicion at that point.

Senator Baker: Discretion. How could he have discretion, sir? I may have enough medication in my body to be drug impaired. There is no discretion once he suspects you have drugs in your body.

Mr. Beirness: Once he has suspicion that you may have drugs in your body, then he is looking for other evidence to go along with that. If he suspects that you are impaired by that drug, he will indeed go to the next step.

associées à une odeur particulière, principalement le cannabis. L'odeur du cannabis est facilement détectable par de nombreux agents. À partir de là, ils peuvent pousser l'enquête.

Le sénateur Baker : Vous pourriez être une personne âgée utilisant de la pommade au chanvre, qui est parfaitement légale.

Je vois bien que vous vous y connaissez, de par les symptômes que vous décrivez : yeux vitreux, visage congestionné, maladresse avec le permis de conduire. La première question est : « Avez-vous bu quelque chose ce soir? » En droit, selon notre Code criminel, si un agent vous soupçonne d'avoir de l'alcool dans le corps, il vous soumet à l'alcootest.

Vous connaissez la question que je vais vous poser. L'agent dit : « Avez-vous de la drogue dans le corps? » La personne répond en disant : « Oui, je prends des médicaments sur ordonnance, du Celebrex. Je souffre d'arthrite ». L'agent est alors tenu, de par la loi, de faire passer un test à cette personne sur le bord de la route, pour voir si elle tient sur une jambe ou non.

Le sénateur Stratton : Non, non.

Le sénateur Baker : Attendez la réponse. Il sera d'accord avec moi.

M. Beirness : Je ne crois pas qu'il y soit tenu par la loi. Il cherche un signe suspect. S'il soupçonne que vous avez consommé une substance...

Le sénateur Baker : Je viens de lui dire que j'en prends. C'est la question clé.

M. Beirness : Il recherche un signe suspect. Une fois qu'il a une suspicion, il peut passer à l'étape suivante, soit la recherche d'un motif raisonnable.

Le sénateur Baker : Non, le soupçon est fondé sur la question : « Avez-vous de l'alcool dans le corps? » et vous dites oui. En droit, comme vous le savez, cela oblige ensuite l'agent à passer à l'étape suivante. Il y est tenu. Il n'a pas le choix, car, de par la loi, il soupçonne. Vous venez de lui dire que vous avez bu de l'alcool. Lorsqu'il pose la question : « Avez-vous de la drogue dans le corps? » et que la personne âgée répond : « Oui », et c'est l'un des médicaments pour l'arthrite mentionné par M. Ben Amar, l'agent est alors tenu de par la loi d'effectuer ce test. Ne voyez-vous pas la logique de ce que je dis?

M. Beirness : Non, je ne suis pas d'accord. Je pense que l'agent a beaucoup de latitude quant à ce qu'il estime être un soupçon à ce stade.

Le sénateur Baker : De latitude. Comment pourrait-il en avoir, monsieur? J'ai peut-être assez de médicaments dans le corps pour que mes facultés soient affaiblies. Il n'y a pas de latitude une fois qu'il soupçonne que vous avez une drogue dans votre corps.

M. Beirness : Une fois qu'il soupçonne que vous avez des drogues dans le corps, il va rechercher d'autres indications corollaires. S'il soupçonne que vos facultés sont affaiblies par cette drogue, il va passer à l'étape suivante.

Senator Baker: The next step is the test at roadside. I have a copy of what that person will be asked to do. That person will be asked to raise one of his or her feet and count out loud while looking at the raised foot for a period of time that the officer tells you to do so.

Mr. Beirness: That is indeed one of the tests.

Senator Baker: It is now verified that it is one of the tests. I ask you, sir, can you do that?

Mr. Beirness: Certainly.

Senator Baker: I cannot. A great many people, including senior citizens, cannot do it. By law, then, the officer must proceed to the next step; is that not correct?

Mr. Beirness: There is more than one test.

Senator Baker: Mr. Beirness, there are other tests, but the person has just failed that one. I will not read the next one because the chair will cut me off.

My point is this: There is a principle in law that says better to have 10 guilty people go free than to convict an innocent person.

Mr. Beirness: We have not convicted this person.

Senator Baker: We have not convicted them. Supposing the person cannot urinate in a bottle in front of someone. You have convicted him. There are many ways a person is convicted if they cannot perform the tests. If you do it twice, you automatically go to jail. Could the other two witnesses comment on what I have just said?

Mr. Ben Amar: You have raised very serious questions. I have been doing sobriety tests for almost 20 years and testifying in court for the same period.

First, some people, not elderly people but those 25 or 30 years old, are not capable of performing two of those three tests that involve equilibrium.

Second, some people are not naturally capable of doing these tests. It does not mean necessarily that they are under the influence of alcohol or a drug.

Third, those three tests are standard tests for any type of drug, when in fact, as I mentioned in my presentation, every drug has different effects on the body.

Ultimately, the procedure is that you have to show the person how to perform the tests. In some cases, the person may not understand what he has to do, and then the evaluator considers that the person failed one of the tests when in fact he did not understand what he had to do.

I think that if we introduce the sobriety tests, we have to videotape all the procedures in order to give the person the right to defend himself or herself and challenge the protocol that was submitted to that person. I am extremely concerned about that.

Le sénateur Baker : L'étape suivante c'est le test au bord de la route. J'ai une copie décrivant ce que l'on va demander à la personne de faire. On va demander à la personne de lever un de ses pieds du sol et de compter à haute voix en regardant le pied levé pendant le temps que l'agent dira.

M. Beirness : C'est effectivement l'un des tests.

Le sénateur Baker : Il est maintenant confirmé que c'est l'un des tests. Je vous le demande, monsieur, pouvez-vous faire cela?

M. Beirness : Certainement.

Le sénateur Baker : Moi, je ne peux pas. Beaucoup de gens, notamment les personnes âgées, ne le peuvent pas. Donc, en droit, l'agent doit maintenant passer à l'étape suivante; n'est-ce pas exact?

M. Beirness : Il existe plusieurs tests.

Le sénateur Baker : Monsieur Beirness, il existe d'autres tests, mais la personne vient d'en échouer un. Je ne vais pas lire le suivant car la présidente va m'interrompre.

Je veux en venir à ceci : il existe un principe de droit voulant qu'il vaut mieux laisser échapper 10 coupables que de condamner un innocent.

M. Beirness : Nous n'avons pas condamné cette personne.

Le sénateur Baker : Nous ne l'avons pas condamnée. Supposez maintenant que la personne ne puisse uriner dans une bouteille devant quelqu'un. Vous l'avez alors condamnée. Il existe de nombreuses façons dont une personne peut être condamnée si elle ne réussit pas les tests. Si vous le faites deux fois, vous allez automatiquement en prison. Les deux autres témoins pourraient-ils réagir à ce que je viens de dire?

M. Ben Amar : Vous avez soulevé des questions très sérieuses. Je fais passer des tests de sobriété depuis presque 20 ans et témoigne en cour depuis aussi longtemps.

Premièrement, certaines personnes, non pas des personnes âgées mais de 25 ou 30 ans, ne sont pas capables d'exécuter deux de ces trois tests d'équilibre.

Deuxièmement, certaines personnes ne sont naturellement pas capables d'effectuer ces mouvements. Cela ne signifie pas nécessairement qu'elles sont sous l'influence d'alcool ou de drogue.

Troisièmement, ces trois tests sont standards pour tous les types de drogues, alors qu'en réalité, comme je l'ai dit dans mon exposé, chaque drogue a des effets différents sur l'organisme.

Finalement, la procédure requiert que vous montriez à la personne comment effectuer l'exercice. Dans certains cas, la personne ne comprend pas ce qu'elle doit faire, et l'évaluateur considère alors que cette personne a échoué à l'un des tests alors qu'en fait elle n'a pas compris ce qu'elle devait faire.

Je pense que si nous introduisons les tests de sobriété, il faut filmer par caméra vidéo toutes les procédures afin de donner à la personne le droit de se défendre et de contester le protocole auquel elle a été assujettie. J'y tiens absolument.

This aspect has also been challenged in the courts in the province of Quebec because the person does not have the right to a lawyer. When do you give the person a right to call a lawyer — before or after? Sobriety tests in Quebec are rarely used because constitutional matters are involved. Of course, it is very easy to do the roadside test for alcohol. It is very reliable. If you fail the test it is because you are over 100 milligrams. You are then taken to the police station where a more precise machine can provide an accurate result in many cases. However, in the case of drugs, this is not available right now.

Another point is that some anti-depressant drugs cause drowsiness. Maybe 12 or 15 per cent of Canadians suffer from depression. A drug called Remeron induces a lot of drowsiness. What will be done if the presence of that drug is detected in the blood? Will a zero tolerance limit be applied? What limit will apply? With respect to drugs, we do not have the tools to tell us that over such a limit the person is impaired and below the limit they are not impaired.

Finally, we do not have a reliable urine test on the road. An accurate test on the road is not available except for alcohol. For example, urine tests can be positive for cannabis even though the person has consumed 30 days before. In the case of drugs such as benzodiazepines or Valium, these tests can be positive when the person has not consumed the drug for five, six or seven days. I find many gaps in the application of the sobriety tests and in the use of the interpretation of the results for convicting a person.

Senator Stratton: This is rather important because I do not want seniors out there thinking they will all of a sudden be charged because they cannot lift their leg.

Let us assume that a senior has taken drugs for health care reasons and is then stopped for driving erratically. The officer detects that and asks him questions. What occurs if the senior admits that he is on drugs for therapeutic reasons and the police officer is concerned? I would suggest that you check the testimony of last week. That person is then taken to the hospital for examination by a medical doctor to ensure that he is okay.

The Chair: This is not a supplementary question, Senator Stratton.

Senator Stratton: This has nothing to do with hopping on a foot.

The Chair: This is a statement designed as a point of clarification.

Mr. Tousaw: I share some of those concerns. As I mentioned earlier, there is an error rate in these drug recognition expert testings that can be significant.

The problem is this: If the police are quite good at the roadside of detecting drug impairment, as Mr. Beirness pointed out, then we do not need the ability to draw blood, urine or saliva. We leave

Cet aspect a également été contesté dans les tribunaux du Québec parce que la personne n'a pas droit à un avocat. À quel moment donnez-vous à la personne le droit d'appeler un avocat — avant ou après? Les tests de sobriété sont rarement utilisés au Québec car ils mettent en jeu des questions constitutionnelles. Bien entendu, il est très facile d'administrer l'alcootest au bord de la route. Il est très fiable. Si vous échouez au test, c'est parce que vous avez plus de 100 milligrammes. On vous emmène ensuite au poste de police où une machine plus précise peut donner un résultat exact dans beaucoup de cas. Cependant, dans le cas des drogues, cela n'existe pas aujourd'hui.

Un autre aspect est que certains antidépresseurs causent de la somnolence. Peut-être 12 ou 15 p. 100 des Canadiens souffrent de dépression. Un médicament appelé Remeron cause beaucoup de somnolence. Que fera-t-on si la présence de ce médicament est décelée dans le sang? Va-t-on appliquer la tolérance zéro? Quelle limite va-t-on appliquer? Dans le cas des drogues, nous n'avons aucun outil pour nous dire qu'au-delà de telle limite les facultés sont affaiblies et qu'en dessous elles ne le sont pas.

Enfin, nous n'avons pas de test d'urine de bord de route fiable. Il n'existe de test fiable de bord de route que pour l'alcool. Par exemple, les tests d'urine peuvent être positifs pour le cannabis même si la personne en a consommé 30 jours auparavant. Dans le cas de médicaments tels que les benzodiazépines ou le Valium, ces tests peuvent être positifs lorsque la personne n'en a pas consommés depuis cinq, six ou sept jours. Je trouve qu'il y a de nombreuses lacunes dans l'application des tests de sobriété et dans l'interprétation des résultats pouvant amener une condamnation.

Le sénateur Stratton : Cela est plutôt important, car je ne veux pas que les personnes âgées pensent qu'elles vont tout d'un coup être inculpées parce qu'elles ne peuvent pas lever la jambe.

Supposons qu'une personne âgée ait pris des médicaments pour raison de santé et se fasse ensuite arrêter pour conduite désordonnée. L'agent l'arrête pour cela et lui pose des questions. Que se passe-t-il si la personne âgée reconnaît avoir pris des médicaments pour raison thérapeutique et si le policier est inquiet? Vérifiez le témoignage de la semaine dernière. Cette personne est ensuite emmenée à l'hôpital pour examen par un médecin qui s'assure qu'elle va bien.

La présidente : Ce n'est pas une question complémentaire, sénateur Stratton.

Le sénateur Stratton : Cela n'a rien à voir avec sautiller à cloche-pied.

La présidente : C'est une déclaration présentée comme point de clarification.

M. Tousaw : Je partage certaines de ces préoccupations. Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, ces tests de reconnaissance de drogue peuvent présenter un taux d'erreur considérable.

Le problème est le suivant : si la police parvient très bien à détecter les facultés affaiblies par la drogue au bord de la route, comme M. Beirness l'a dit, alors il n'est pas nécessaire de prélever

it in the hands of the police to make that determination and either charge or issue a 24-hour prohibition, as they commonly do.

If they are not good at determining drug impairment or if there are significant error rates, and I think that there are, then we have a problem that the test results may be used to bolster an incorrect assessment.

For example, many people in this country use marijuana, about 2,300 legally for medical reasons, some not legally for medical reasons — and those estimates are anywhere from 400,000 and 1 million — and some for non-medical reasons. Given the length of time it stays in your system, you could be stopped while driving, be subjected to some of these tests and be unable to lift your leg, as an example. As a result, you could have your blood drawn and could test positive for marijuana in your system. That positive test will be used to bolster the police's judgment on the side of the road even though the positive test does not tell anything about whether the person was impaired during the time of driving. It could have been a week earlier that they used cannabis. That is a significant problem.

In addition, in the case of the senior perhaps being taken to hospital after admitting to using a drug therapeutically, for some drugs that may end up being the practical result, although I am not sure it is a result mandated by law. However, for a drug like cannabis, which is used legally and medically by people in this country, including by seniors for arthritis, my sense is that the police will have a different reaction than if one is taking a pharmaceutical substance, and that will have a discriminatory impact on those medical users. There are a number of problems with the legislation.

Senator Milne: I have decided that I am really in trouble. Not only am I very arthritic and on Celebrex and I stagger when I walk, I am also the reason hemp is a legal crop in Canada and I use hemp products all the time. I am really in trouble.

Mr. Beirness, you say that there are 214 officers now trained in this DEC method of roadside testing. Of those 214 certified drug recognition experts, 57 are now in the process of training. How long does this difficult training last?

Mr. Beirness: It is a two-week in-class training course followed by an examination, which is usually several weeks or months later. They must complete 12 evaluations under a supervisor.

Senator Milne: Considering there are about 2,500 officers now trained across Canada in the standardized field sobriety tests, how long will it take us to get up to 2,500 certified drug recognition experts across Canada and how will they be distributed amongst our police forces?

Mr. Beirness: It will take a long time, several years, before we get enough drug recognition experts to cover the country with individuals who can do this type of evaluation.

du sang, de l'urine ou de la salive. Nous laissons à la police le soin de faire cette détermination et soit d'inculper, soit d'imposer une interdiction de 24 heures, comme elle le fait couramment.

Si elle ne sait pas bien déterminer l'affaiblissement des facultés par la drogue ou si les taux d'erreurs sont considérables, et je crois qu'ils le sont, alors nous avons un problème du fait que les résultats des tests peuvent servir à étayer une évaluation fautive.

Par exemple, de nombreuses personnes dans ce pays consomment de la marijuana, environ 2 300 légalement pour raison médicale, d'autres moins légalement mais toujours pour raison médicale — et les estimations de leur nombre varie de 400 000 à 1 million — et certaines pour des raisons non médicales. Étant donné la persistance de la substance dans l'organisme, vous pouvez vous faire arrêter au bord de la route, subir certains de ces tests et être incapable de lever votre jambe, par exemple. De ce fait, on pourra vous soutirer du sang, lequel donnera un résultat positif pour la marijuana dans votre système. Ce test positif servira à étayer le jugement formé par la police au bord de la route, même si ce test positif n'indique nullement si la personne conduisait avec facultés affaiblies. Il a pu se passer une semaine depuis sa consommation de cannabis. C'est un problème majeur.

En outre, dans le cas de la personne âgée emmenée à l'hôpital après avoir reconnu prendre un médicament, cela peut effectivement être le cas pour certains médicaments, mais je ne suis pas sûr que ce soit imposé par la loi. Cependant, dans le cas d'une drogue comme le cannabis, que des gens consomment légalement pour raison médicale dans ce pays, notamment des personnes âgées pour soigner l'arthrite, mon impression est que la police réagira différemment que s'il s'agissait d'une substance pharmaceutique, ce qui aura un effet discriminatoire sur ces consommateurs pour raison médicale. Cette loi présente plusieurs problèmes.

Le sénateur Milne : J'ai décidé que je suis réellement mal partie. Non seulement suis-je arthritique et traitée au Celebrex et ai une démarche chancelante, mais je suis aussi la personne responsable de la légalisation de la culture du chanvre au Canada et j'utilise sans cesse des produits au chanvre. Je suis réellement mal partie.

Monsieur Beirness, vous dites qu'il existe aujourd'hui 214 agents formés comme experts en reconnaissance de drogue au bord de la route. Sur ce nombre, 57 sont actuellement en cours de formation. Combien de temps dure cette formation difficile?

M. Beirness : C'est un cours théorique de deux semaines suivi d'un examen, qui se déroule habituellement plusieurs semaines ou mois plus tard. Ils doivent effectuer 12 évaluations sous supervision.

Le sénateur Milne : Sachant que nous avons maintenant 2 500 agents à travers le Canada formés aux tests de sobriété normalisés, combien de temps faudra-t-il pour avoir jusqu'à 2 500 experts en reconnaissance de drogue et comment seront-ils répartis entre nos services de police?

M. Beirness : Il faudra longtemps, plusieurs années, avant que nous ayons assez d'experts en reconnaissance de drogue pour couvrir tout le pays.

Senator Milne: No matter what the rush is to pass this particular law, nothing will happen in this field for quite some time?

Mr. Beirness: We already have those 214 who are working now.

Senator Milne: Based where?

Mr. Beirness: Most of them are in British Columbia. There are none in Quebec. There are a number in Nova Scotia and some very active ones here in Ontario. They are all across the country, with the exception of Quebec.

Senator Milne: Mainly out in B.C.?

Mr. Beirness: A large proportion of them are in B.C.

Senator Milne: Mr. Tousaw, when it comes to actually forcing someone or suggesting strongly that someone give a bodily fluid sample, what are your thoughts? Peeing in a bottle is one thing and a cheek swab is another. These are easy to do, but if you actually have to give blood, this is an intrusive procedure or intrusive test. What are the chances of this surviving a constitutional challenge?

Mr. Tousaw: While the urine test is less intrusive than the blood test, it does also represent a fairly significant intrusion into personal privacy because, of course, the person must be monitored while providing the sample to ensure that they are not providing a false sample or otherwise diluting it. It is a humiliating experience. It is not something pleasant to go through.

I think the chance of a constitutional challenge is in the range of 100 per cent. The chance of success on a constitutional challenge would be difficult to venture. In my view, the biggest ground of attack, besides the privacy intrusions, is what is yielded at the end of the process? It is simply not information or evidence that supports the charge of impairment. It is essentially legally irrelevant. I could test positive for cannabis metabolites in my system sitting here today, which does not mean that I am impaired by cannabis as I sit here today. It simply means that at some point in the prior 30 days I may have either consumed it directly or been exposed to second-hand smoke. That is a problem.

What do we have at the end of the process? We simply have evidence that someone had a drug metabolite in their system. We do not have any evidence of impairment.

Senator Milne: Mr. Beirness has told us that the investigating officer must establish reasonable and probable grounds of impairment of the ability to operate a vehicle safely before a demand for a bodily fluid sample is made. He said that the police must first establish that the driver's ability was impaired. Does that give you any comfort?

Le sénateur Milne : Quelle que soit la précipitation mise à adopter cette loi, rien ne se passera dans ce domaine avant quelque temps?

M. Beirness : Nous avons déjà ces 214 qui travaillent en ce moment.

Le sénateur Milne : Qui sont basés où?

M. Beirness : La plupart d'entre eux sont en Colombie-Britannique. Il n'y en a pas au Québec. Il y en a un certain nombre en Nouvelle-Écosse et quelques-uns très actifs ici, en Ontario. Il y en a un peu partout dans le pays, à l'exception du Québec.

Le sénateur Milne : Surtout en Colombie-Britannique?

M. Beirness : Une grande partie d'entre eux est située en Colombie-Britannique.

Le sénateur Milne : Monsieur Tousaw, lorsqu'on en vient à forcer quelqu'un ou à l'inviter fermement à donner un échantillon de fluide corporel, qu'en pensez-vous? Faire pipi dans une bouteille est une chose et prélever un frottis de la joue en est une autre. Ce sont des choses faciles à faire, mais si vous devez donner du sang, c'est là une procédure invasive. Quelles sont les chances que cette obligation survive à une contestation constitutionnelle?

M. Tousaw : Alors qu'un prélèvement d'urine est moins intrusif qu'un prélèvement sanguin, il représente néanmoins une intrusion assez considérable dans l'intimité personnelle parce que, bien entendu, la personne doit être observée pendant qu'elle fournit l'échantillon pour vérifier qu'elle ne le falsifie ou ne le dilue pas. C'est une expérience humiliante. Ce n'est pas plaisant à subir.

Je pense que la probabilité d'une contestation constitutionnelle est de l'ordre de 100 p. 100. Il est difficile d'estimer la probabilité de succès d'une telle contestation. À mon avis, le meilleur terrain d'attaque, en dehors de l'intrusion dans l'intimité, est la qualité du résultat. Celui-ci ne représente tout simplement pas une information ou une preuve pouvant fonder l'accusation de conduite avec facultés affaiblies. Juridiquement, c'est une donnée quasiment non pertinente. Je pourrais tester positif pour des métabolites de cannabis dans mon système en ce moment même, ce qui ne signifie pas que mes facultés sont affaiblies par le cannabis en ce moment même. Cela signifie simplement qu'à un moment donné, lors des 30 jours précédents, j'ai pu soit en consommer directement soit avoir été exposé à de la fumée secondaire indirecte. C'est un problème.

Qu'avons-nous au bout du compte? Nous avons simplement l'indication que quelqu'un avait un métabolite d'une drogue dans son système. Ce n'est pas une preuve d'affaiblissement des facultés.

Le sénateur Milne : M. Beirness nous a dit que l'agent enquêteur doit établir un motif raisonnable de soupçonner un affaiblissement des facultés de conduire en sécurité un véhicule avant de pouvoir exiger un échantillon de fluide corporel. Il a dit que la police doit établir au préalable que les facultés du conducteur étaient affaiblies. Cela vous rassure-t-il?

Mr. Tousaw: Only a bit. Perhaps it is the cynicism borne of being a criminal defence attorney, but I have seen many cases in which reasonable and probable grounds, at least the officer's belief of reasonable and probable grounds, tends to wane under cross-examination or when all the facts come out. The problem is that for the upwards of 1 million-plus Canadians who have used cannabis in the last 30 days, if they test positive, that will be used to then back-justify the reasonable and probable grounds that the police officer said were in place.

If they are as accurate as they claim to be in informing a judgment about impairment on the front end, then I say they do not need the test on the back end. They can go into court, as they do now, and testify that they stopped the person. They noted that the person was driving erratically, reeked of marijuana or exhibited shakiness of the hands or fumbling with the wallet. They observed as well that the person was unable to complete the various physical roadside sobriety tests. Therefore, either the 24-hour prohibition was put into place or the person was charged with impairment, and the court of law will determine whether there was sufficient evidence to justify a conviction. There is no need for the invasive procedure of going and forcing them — and it is “forcing” because you are under threat of criminal sanction for refusing — to give blood or urine or saliva.

Mr. Ben Amar: I agree in this aspect because the police ultimately have many tools to prove to the judge that the person was driving under the influence of alcohol or drugs. Therefore, I think it is fair to present this evidence. The judge, upon the balance of probabilities and proof, will consider if the person was under the influence of a drug or alcohol.

If you would allow me, I wish to comment about the third point of my presentation, the alcohol tests. I find difficult the notion of restrictions to “proof to the contrary” for the following reason: It is extremely difficult in court to show what went wrong when the Breathalyzer test is administered. Even when a technician has a controlled test that is perfect and a blank test that is perfect and sees a discrepancy between the first and the second result, he is sometimes not able to say what went wrong. If this bill is accepted as is, the different perspectives for an accused will be extremely reduced.

I will give you a second and last example. It is possible that the person who is tested at the police station will show a result that is over the legal limit of 80 milligrams. Let us take the example that the result is 90 milligrams in the first test and 85 milligrams in the second test. If the person has just finished the drink, we say that this individual is in the absorption phase and some of the alcohol did not have time to reach the blood. Therefore, there is a possibility that the level of alcohol was below the legal limit when the person was driving. This has been presented in many cases in front of court. If the judge finds this defence credible, then he will consider it.

M. Tousaw : Un peu seulement. Peut-être est-ce le cynisme qui imprègne un avocat pénaliste, mais j'ai vu beaucoup de cas où les motifs raisonnables, du moins la croyance de l'agent en des motifs raisonnables, tendent à s'évaporer lors d'un contre-interrogatoire ou lorsque tous les faits sont mis à jour. Le problème est que pour le million de Canadiens et plus qui ont consommé du cannabis au cours des 30 derniers jours, si leur test donne un résultat positif, on s'en servira pour justifier rétroactivement les motifs raisonnables que l'agent de police disait avoir en premier lieu.

Si le test de sobriété initial est aussi fiable qu'ils le prétendent, alors je dis qu'ils n'ont pas besoin d'un test ultérieur. Ils peuvent aller en cour, comme ils le font maintenant, et témoigner qu'ils ont arrêté cette personne. Ils ont remarqué que la personne conduisait de façon désordonnée, sentait la marijuana ou avait des tremblements de la main ou était maladroite avec son portefeuille. Ils ont observé en outre que la personne était dans l'incapacité d'effectuer les divers exercices physiques du test de sobriété de bord de route. Par conséquent, soit le retrait de permis de 24 heures a été prononcé soit la personne a été inculpée de conduite avec facultés affaiblies et il appartiendra au tribunal de déterminer s'il y a des preuves suffisantes pour justifier une condamnation. Il n'est pas nécessaire de recourir à une procédure invasive et de contraindre — car il s'agit d'une contrainte vu que vous êtes sous la menace d'une sanction pénale si vous refusez — de donner du sang, ou de l'urine ou de la salive.

M. Ben Amar : Je suis d'accord car la police dispose finalement de nombreux outils pour prouver au juge que la personne conduisait sous l'influence d'alcool ou de drogue. Par conséquent, je pense équitable de présenter ces preuves. Le juge, selon la prépondérance des probabilités et des éléments de preuve, décidera si la personne était sous l'influence d'une drogue ou d'alcool.

Si vous me le permettez, j'aimerais dire un mot sur le troisième point de mon exposé, les alcootests. J'ai du mal avec la notion de restriction à la « preuve contraire » pour la raison suivante : Il est extrêmement difficile en tribunal d'établir ce qui a pu dérailler lorsque l'alcootest a été administré. Même lorsqu'un technicien a un test contrôlé qui est parfait et un test à blanc qui est parfait et constate une divergence entre le premier et le deuxième résultat, il est parfois incapable d'expliquer la divergence. Si ce projet de loi est adopté tel quel, la possibilité pour un accusé de se défendre sera extrêmement réduite.

Je vais vous donner un deuxième et dernier exemple. Il est possible que la personne testée au poste de police produise un résultat supérieur à la limite légale de 80 milligrammes. Supposons que le résultat soit de 90 milligrammes au premier test et de 85 milligrammes au deuxième. Si la personne vient de terminer son verre, nous disons qu'elle est dans la phase d'absorption et qu'une partie de l'alcool n'a pas eu le temps de passer dans le sang. Par conséquent, il est possible que le niveau d'alcool était inférieur à la limite légale lorsque la personne était au volant. Cela a été argué maintes fois en justice. Si le juge trouve cette défense crédible, il en tiendra compte.

I find it very restrictive and without reason to change the actual procedure concerning what is called "proof to the contrary."

Senator Milne: This is your chance to rebut, Mr. Beirness.

Mr. Beirness: I would like to make it very clear that this legislation and the process that the police go through in determining whether a person has committed the offence of drug-impaired driving is not a process to look for drug users. This is a process that involves road safety. They are looking at trying to remove from the roads drivers who are impaired. They are not out there doing random drug tests; they are looking for impaired drivers.

Someone who is driving erratically, driving slowly even or someone who stands out in the traffic for whatever reason may very well be stopped. The job of the officer is to determine why and what is wrong. It could be alcohol; it could be drugs. It is a process whereby they systematically gather evidence. The evidence does not start with a drug test; it ends with a drug test.

First, the police develop a suspicion; then they get the reasonable and probable grounds of impairment; then they do the drug evaluation and classification test, which is a very in-depth examination of all sorts of signs and symptoms associated with drug use. Only then does an officer come to an opinion as to whether or not that person is, first, impaired, and, second, possibly under the influence of a given category of drug. At that point, the person will be asked to provide a sample of bodily fluid. Ideally, it should be blood. We are not using blood in this country at this time. We are primarily using urine. Eventually, we may be able to use oral fluid, which is less intrusive. We are not quite there yet, but soon we will be, I hope. Then, and only then, do we have evidence that the person was impaired and, secondly, that this impairment was caused by drug use. Then the person is charged. It must be verified by the toxicological examination of that bodily fluid sample.

We are not out there looking for drug users. People who have been smoking marijuana or have been in the presence of someone smoking marijuana will not be randomly tested and charged with impaired driving. They must show evidence of impairment first and foremost. That is what the officer is concerned with.

Senator Milne: How will that work with respect to the standard roadside spot checks at Christmas, anywhere or at any time?

Mr. Beirness: To date, it has not been an issue because they are not doing it. They are looking primarily for alcohol. We have not gotten to the point where, systematically, there are officers trained

Je trouve très restrictif et ne voit aucune raison de changer la procédure actuelle concernant ce que l'on appelle la « preuve contraire ».

Le sénateur Milne : C'est votre occasion de répliquer, monsieur Beirness.

M. Beirness : Je tiens à faire ressortir que cette loi et la procédure suivie par la police pour déterminer si une personne a commis l'infraction de conduite avec facultés affaiblies ne visent pas à dépister les consommateurs de drogue. Il s'agit d'assurer la sécurité routière. On cherche à retirer de la circulation les conducteurs en état d'incapacité. La police n'est pas là pour effectuer des tests de dépistage de drogue au hasard, elle cherche des conducteurs aux facultés affaiblies.

Quelqu'un qui conduit de manière erratique, ou même trop lentement ou qui se fait remarquer dans la circulation pour une raison ou une autre peut très bien se faire arrêter. Le rôle de l'agent est de déterminer pourquoi et ce qui ne va pas. Ce pourrait être l'alcool, ce pourrait être de la drogue. C'est un processus où l'on recherche systématiquement des éléments de preuve. La preuve ne commence pas avec un test de dépistage de drogue, elle se termine par-là.

Premièrement, l'agent acquiert un soupçon; ensuite il cherche une cause raisonnable et probable, puis il administre le test d'évaluation et de reconnaissance de drogue, qui est un examen très approfondi de toutes sortes de signes et symptômes associés à l'usage de drogue. Ce n'est qu'ensuite que l'agent forme une opinion quant à la possibilité que la personne présente des facultés affaiblies et, deuxièmement, possiblement sous l'influence d'une catégorie donnée de drogue. À ce stade, il demande à la personne de donner un échantillon de fluide corporel. Idéalement, ce serait du sang. Nous n'utilisons pas le sang dans ce pays à l'heure actuelle. Nous utilisons principalement l'urine. Un jour nous pourrions peut-être utiliser du fluide buccal, ce qui est moins invasif. Nous n'en sommes pas encore là, mais j'espère que nous le pourrions bientôt. Ensuite, et seulement alors, avons-nous une preuve que la personne avait des facultés affaiblies et, deuxièmement, que cet affaiblissement était causé par une drogue. Seulement alors la personne est-elle inculpée. Il faut la vérification par un examen toxicologique de l'échantillon de fluide corporel.

Nous ne sommes pas sur la route à rechercher des consommateurs de drogue. Quelqu'un qui a fumé de la marijuana ou était en présence de quelqu'un fumant de la marijuana ne va pas être soumis au hasard à des tests et inculpé de conduite avec facultés affaiblies. La personne doit d'abord et avant tout donner des signes d'affaiblissement des facultés. C'est cela qui intéresse l'agent de police.

Le sénateur Milne : Comment cela fonctionnera-t-il dans le cas des contrôles routier ponctuels au moment de Noël ou à d'autres moments?

M. Beirness : Cela n'a pas été un problème jusqu'à présent car cela ne se fait pas encore. On recherche principalement l'alcool. Nous ne sommes pas arrivés au stade où, systématiquement, des

in drug recognition techniques doing those types of spot checks. We do not have enough of them.

Senator Di Nino: Let me pick up on that for a moment. Sergeant Martin testified before this committee. He is a training facilitator for the RCMP. He spent 31 years as a policeman for York Region, and so on. He is the guy in charge of this. He described a very tough process of training that he described as being international in the sense that they cooperate with the Americans and, I think, the Mexicans. My memory is faulty, so I may be wrong.

He described a thorough training and education process to train the men and women who will be looking for these problems. He was very eloquent. He said, as have you, that the police are not looking for drug addicts. If there is reasonable belief on the part of the officer that someone is impaired, regardless of why they are impaired, their job is to get that person off the road. Furthermore, to be able to decide whether they are impaired or not, a number of things must happen. He said that the drug issue would be the last to be considered after seeing the driving behaviour, et cetera.

I add in parentheses that at four different times in the last seven or eight years, I have spent New Year's Eve on the road with two police forces, the Toronto Police Service and the York Regional Police. We did RIDE programs twice each night, which gave me a wonderful opportunity to see for myself how these officers respond. From my personal experience, they are extremely well trained.

My comment to you is that police officers go through thorough and extensive training to be able to handle these issues. I would like you to verify that, if possible.

Once again, I wish to stress the point, as I think you said, that this is not about looking for drug addicts or users. This is about looking for people who demonstrate, through their behaviour, whether it is in the automobile or once they are out of the automobile, that they appear to be impaired; is that correct?

Mr. Beirness: That is indeed correct. It is a rigorous training course. There are officers who go through the training course and at the end of the two weeks decide it is too much for them. They do not want to do this because it is too rigorous. It takes too much of their effort to do that. It is not that they want to do.

To reiterate, they are looking for impaired drivers; they are not looking for drug users.

Senator Di Nino: Someone just gave me the testimony by Sergeant Martin, but I will not read it.

The Chair: It is already on the record.

Senator Di Nino: For those who may not have been here, please read that testimony. You will then have a better understanding of how rigorous the training is.

Senator Milne: Is this part of repeating the testimony?

agents experts en reconnaissance de drogues effectuent ces vérifications ponctuelles. Nous n'en avons pas un nombre suffisant.

Le sénateur Di Nino : Permettez-moi de revenir là-dessus un instant. Le sergent Martin a témoigné devant ce comité. Il est un formateur à la GRC. Il a passé 31 ans comme policier dans la région de York, et cetera. Il est responsable de ce programme. Il a décrit une formation très rigoureuse, qu'il a qualifié d'internationale en ce sens qu'il collabore avec les Américains et, je crois, les Mexicains. Ma mémoire est défectueuse et je peux me tromper.

Il a décrit un processus de formation et d'éducation très rigoureux par lequel on forme les hommes et les femmes qui vont être à l'affût de ces problèmes. Il a été très éloquent. Il a dit, comme vous, que la police ne cherche pas à dépister les drogués. Si le policier a un motif raisonnable de croire que quelqu'un a des facultés affaiblies, quelle que soit la raison, son rôle est de retirer cette personne de la circulation. En outre, pour décider si la personne a ou non des facultés affaiblies, plusieurs choses doivent se passer. Il a dit que la drogue sera la dernière possibilité envisagée, après avoir vu le comportement, et cetera.

J'ajoute entre parenthèses qu'à quatre reprises différentes, au cours des sept ou huit dernières années, j'ai passé la veille du jour de l'An sur la route avec deux services de police, la police de Toronto et la police régionale de York. Nous effectuons des contrôles dans le cadre du programme RIDE deux fois par soirée, ce qui m'a donné une merveilleuse occasion de voir comment ces agents s'y prennent. Selon mon expérience personnelle, ils sont extrêmement bien formés.

Je fais donc valoir que les agents de police suivent une formation très poussée et rigoureuse pour être en mesure de remplir ces tâches. J'aimerais que vous le confirmiez, si possible.

Encore une fois, je souligne, comme vous l'avez dit, qu'il ne s'agit pas là de dépister des consommateurs de drogues ou des drogués. Il s'agit de détecter des personnes qui donnent des signes, par leur comportement, que ce soit au volant ou en dehors de la voiture, d'affaiblissement de leurs facultés; est-ce exact?

M. Beirness : C'est effectivement exact. C'est un cours de formation rigoureux. Certains agents suivent le cours et au bout de deux semaines décident qu'il est trop difficile pour eux. Ils ne veulent pas continuer parce que c'est trop exigeant, cela leur demande trop d'efforts, ce n'est pas ce qu'ils veulent faire.

Je répète donc, ils recherchent des conducteurs aux facultés affaiblies, ils ne recherchent pas des consommateurs de drogues.

Le sénateur Di Nino : Quelqu'un vient de me remettre le témoignage du sergent Martin, mais je ne vais pas le lire.

La présidente : Il figure déjà au procès-verbal.

Le sénateur Di Nino : J'invite ceux d'entre nous qui n'étaient peut-être pas là à lire ce témoignage. Vous comprendrez mieux ainsi à quel point la formation est rigoureuse.

Le sénateur Milne : Est-ce une répétition du témoignage?

The Chair: No, Senator Di Nino said he would not repeat it.

Senator Di Nino: I said that it is on the record if you want to read it.

Mr. Tousaw, you made some pretty strong comments opposing the age of consent changes proposed in Bill C-2. Earlier, we heard from Staff Sergeant Frizell from the RCMP and Detective Sergeant Scanlan from the Toronto Police Service. In case you were not here, I would like you to read a couple of things they said. Detective Sergeant Scanlan talked about the chatrooms and she says:

... Canada's low age of consent is openly discussed in peer-to-peer chatrooms by sexual predators. Canada has been identified as a sex tourism destination.

Data that they presented to the committee in the other place said that:

Fourteen- and 15-year-olds represent the largest proportion of all reported sexual assaults, and that is for all ages. The next most significant age group represented was 13-year-olds.

As well, she said:

Fourteen- and 15-year-olds represent the largest age group for reported missing persons.

This is an issue that I think screams for a solution.

Staff Sergeant Frizell, talking about the National Child Exploitation Coordination Centre, stated that they regularly consult with community members, border officers, social and medical workers, police investigators, et cetera. Based on the consultation, he said that:

... raising the age of protection for sexual activity has frequently been identified as a desirable legislative amendment.

Finally, he says —

The Chair: You are now reading the testimony.

Senator Di Nino: Except, I think that Mr. Tousaw was not here. It is important to put this testimony on the record. Staff Sergeant Frizell believes that:

... the current age of protection of 14 is a significant detriment to our efforts to protect children, especially 14- and 15-year-olds ...

Here, he was speaking on behalf of his organization. Both he and Detective Sergeant Scanlan said that it is a preventative measure probably more than anything else.

La présidente : Non, le sénateur Di Nino a dit qu'il ne le répèterait pas.

Le sénateur Di Nino : J'ai dit qu'il figure au procès-verbal si vous voulez le lire.

Monsieur Tousaw, vous n'avez pas mâché vos mots pour exprimer votre opposition à la majoration de l'âge du consentement proposé dans le projet de loi C-2. Nous avons entendu plus tôt le sergent d'état-major Frizell, de la GRC, et la sergente-détective Scanlan du Service de police de Toronto. Au cas où vous n'auriez pas été là, j'aimerais vous lire plusieurs choses qu'ils ont dites. La sergente-détective Scanlan a parlé des sites de bavardages en ligne et indiqué :

[...] Le faible âge de consentement du Canada est ouvertement mentionné par les prédateurs sexuels sur les sites de bavardage de pair à pair. Le Canada est devenu une destination de tourisme sexuel.

Des données présentées au comité des Communes indiquent que :

Les 14 et 15 ans représentent la plus forte proportion de toutes les agressions sexuelles déclarées, tous âges confondus. Le groupe des 13 ans vient au second rang.

En outre, elle a dit :

Les 14 et 15 ans représentent le groupe le plus important des personnes portées disparues.

Il y a là un problème qui appelle impérativement une solution, à mon avis.

Le sergent d'état-major Frizell, parlant du Centre national de coordination de la lutte contre l'exploitation des enfants, a indiqué qu'il consulte régulièrement les membres de la collectivité, des agents frontaliers, des travailleurs sociaux et médicaux, des enquêteurs de la police, et cetera. En se fondant sur cette consultation, il a estimé que :

[...] augmenter l'âge de protection relativement à l'activité sexuelle a fréquemment été présenté comme une modification législative souhaitable.

Enfin, il dit...

La présidente : Vous lisez maintenant le témoignage.

Le sénateur Di Nino : Sauf que M. Tousaw n'était pas là. Il importe qu'il connaisse ce témoignage. Le sergent d'état-major Frizell considère que :

[...] l'âge actuel de protection de 14 ans est une entrave considérable à nos efforts de protection des enfants, surtout dans le cas des 14 et 15 ans[...]

Il parlait ici au nom de son organisation. Tant lui que la sergente-détective Scanlan ont dit qu'il s'agirait là surtout d'une mesure de prévention.

I am obviously convinced that these people who work with children on a regular basis — and, as the chair and others have said, a very difficult task — have said that we need this bill to help us so that we can help these children. What is your comment on that?

Mr. Tousaw: I certainly respect the work that they are doing and I think it is important work. However, by virtue of doing that work, the officers become exposed to a certain category of persons. I think that the exposure over a period of time to people engaged in criminal sexual exploitation tends to colour one's view of just how much is occurring, as well as what the other impacts of the legislation may or may not be.

In other words, it does not surprise me that people who spend most of their day dealing with some of the worst criminal sexual offenders and behaviours that we can think of seek more and more tools to combat that behaviour. I think that is perfectly normal. However, I would caution against placing undue weight on the experiences of those persons, precisely because they are so absorbed in the issue.

Groups like Egale and others have expressed significant concern about raising the age of sexual consent on sexual minorities. Youths have expressed that kind of concern. It is a significant restriction on youth sexual freedom. That is something that we must be alive to.

No one would oppose raising the age of sexual concept because they want to make it easier for criminals or make it harder for police to prosecute criminals them. That is not the source of the opposition. With respect to criminal law, there are often externalities associated with changes in the law that we do not necessarily take into account on the front end. I am urging this committee to take those things into account now rather than after the legislation is passed, when some of these effects begin to be felt, particularly among sexual minorities in this country.

Senator Di Nino: Surely you are not suggesting that experience does not count. They are talking about the perpetrators of these crimes. The whole community does not try to commit these kinds of crimes. They are talking about that small group, although I think Senator Milne suggested that 50,000 predators on the Internet is not such a small group. I suggest to you, sir, that because they understand the issue and see it every day, their opinion is not clouded in the wrong way but in a fair manner to be able to identify the problem and suggest solutions.

Mr. Tousaw: Certainly, I do not mean to suggest that people with experience in the area should be disregarded — quite the opposite. Their opinions should be given great respect. However, when you are absorbed in an issue and you deal with essentially the worst situations all the time, every day, as human beings it is difficult not to let that alter our perceptions of what is going on in the world. Unfortunately, police officers are in a difficult position when they are asked to testify about legislation because they are immersed in dealing with offenders, and the very worst offenders.

Je suis convaincu que ces personnes qui travaillent régulièrement avec les enfants — et comme la présidente et d'autres l'ont dit, c'est une tâche très difficile — pensent que ce projet de loi est nécessaire afin que nous puissions aider ces enfants. Comment réagissez-vous à cela?

M. Tousaw : Je respecte certainement le travail qu'ils font et je le trouve important. Cependant, en faisant ce travail, ces agents sont exposés à une certaine catégorie de personnes. Je pense que cette exposition au fil du temps à des personnes se livrant à une exploitation sexuelle criminelle tend à colorer leur impression de l'ampleur du problème ainsi que des autres effets que la loi pourrait avoir ou non.

Autrement dit, cela ne me surprend pas que des personnes qui passent la plus grande partie de leur journée face aux pires délinquants sexuels et sont confrontés à de tels comportements cherchent toujours plus d'outils pour les combattre. Cela est parfaitement normal. Cependant, il ne faut pas pour autant accorder un poids excessif aux expériences de ces personnes, précisément parce qu'elles sont tellement absorbées par le problème.

Des groupes comme Egale et d'autres se disent gravement préoccupés par les effets de la majoration de l'âge du consentement sexuel sur les minorités sexuelles. Les jeunes expriment les mêmes réserves. C'est une restriction considérable de la liberté sexuelle des adolescents. Nous ne devons pas l'ignorer.

Nul ne s'oppose à l'accroissement de l'âge du consentement dans le but de faciliter la vie aux criminels et gêner le travail de la police qui veut les poursuivre. Ce n'est pas la source de l'opposition. Dans le domaine du droit pénal, les changements apportés à la loi ont souvent des répercussions lointaines auxquelles on ne songe pas initialement. J'exhorte le comité à prendre en considération ces répercussions maintenant, plutôt qu'une fois la loi adoptée, lorsque ces effets commenceront à être ressentis, particulièrement par les minorités sexuelles du pays.

Le sénateur Di Nino : Vous ne donnez tout de même pas à entendre que l'expérience ne compte pas. Ils parlent là des auteurs de ces crimes. Ce n'est pas toute la collectivité qui commet ce genre de crime. Ils parlent de ce petit groupe, encore que, comme l'a dit le sénateur Milne, 50 000 prédateurs sur l'Internet ne représentent pas un si petit groupe. Je vous fais valoir, monsieur, que du fait qu'ils comprennent le problème et le voient chaque jour, leur opinion n'est pas biaisée dans une mauvaise direction, mais ils sont en mesure de cerner le problème et de proposer des solutions d'une manière objective.

M. Tousaw : Je ne prétends certainement pas qu'il faut négliger la vie des gens qui ont l'expérience de ce domaine, bien le contraire. Il faut accueillir leurs opinions avec grand respect. Cependant, lorsqu'on est absorbé par un problème et que l'on est confronté sans cesse, chaque jour, aux pires situations, il est difficile de ne pas laisser ses perceptions être altérées par ce qui se passe dans le monde. C'est humain. Malheureusement, les policiers sont dans une situation difficile lorsqu'on leur demande de se prononcer sur un texte de loi, car ils sont

It colours the perception. I am not saying that the perception should be disregarded, but we must understand that there are other consequences of a change in legislation in this area.

I might add that what I did not necessarily hear in the portions of the presentations that I listened to was any empirical proof — not feelings — that the tools we already provide to the police are lacking and that they somehow need these additional tools and these provisions to do their job more effectively. I believe Staff Sergeant Frizell said that the studies on this issue were not there.

Senator Di Nino: He provided many statistics.

The comment you made about those involved every day in a particular endeavour could apply to defence counsel or to all of us, as a matter of fact.

Mr. Tousaw: That is a fair point.

Senator Cowan: To pick up on that last point, I do not know whether you were here when Chief Mackenzie was giving his evidence. He and I had a discussion in the course of his presentation. He said that their organization of police chiefs supports the mandatory minimums and the reverse onus. I will quote a portion of what he said:

... because we believe the judiciary's current sentencing and bail practices are not adequately protecting the public.

I asked him whether it is a problem with the substantive provisions of the law or is it the way in which the system is interpreting the law. His evidence speaks for itself on that matter.

I would like your views on that because you are on the other side of the fence. From your vantage point and experience, are you suggesting that we might be overreacting to the horrific examples that have been detailed to this committee and to other committees and that we read about in the press? Is it a problem with the law or is it a problem with individual cases where some of us might say that such an offender should not be allowed to get away it or should not be able to walk out after only a year? Is it a knee-jerk reaction? Some might argue that a knee-jerk reaction would be to take away the discretion and make a specific time mandatory, whether two years, four years or something else. Is the problem rooted in the provisions of the Criminal Code as they exist? Is anything more needed to deal effectively with the situations that, unfortunately, we find in our society on an everyday basis?

Mr. Tousaw: No, I do not think that tools are lacking in the law. In fact, I would go a step further and suggest that with respect to the imposition of what the public or others perceive to be unfit sentences, there is not a problem in our society with that. A few cases each year gain significant notoriety in the press precisely because they are uncommon, about which we might say individually that the violent offender should have been locked up longer. Undoubtedly, there are situations in which the offender should have been locked up longer, but those cases are few, far between and exceedingly rare.

immergés dans la lutte contre ces criminels, les pires criminels qui soient. Cela colore leur perception. Je ne dis pas qu'il faut négliger cette perception, mais il nous faut comprendre qu'une modification de la loi dans ce domaine entraîne d'autres conséquences.

J'ajouterais que je n'ai pas discerné dans les parties des présentations que j'ai écoutées de preuves empiriques — je ne parle pas de sentiment — que les outils dont la police dispose déjà soient insuffisants et qu'ils auraient besoin de ces outils et mesures supplémentaires pour pouvoir faire leur travail plus efficacement. Je crois que le sergent d'état-major Frizell a fait état d'un manque d'études à ce sujet.

Le sénateur Di Nino : Il a fourni beaucoup de statistiques.

Ce que vous dites au sujet de ceux immergés chaque jour dans un comportement particulier pourrait s'appliquer aux avocats de la défense, ou à nous tous, d'ailleurs.

M. Tousaw : C'est juste.

Le sénateur Cowan : Pour revenir sur le dernier point, je ne sais pas si vous étiez ici lorsque le chef Mackenzie a témoigné. Lui et moi avons eu une discussion. Il a dit que son organisation de chefs de police est favorable aux minimums obligatoires et à l'inversion du fardeau de la preuve. Je vais citer l'un de ses propos :

[...] parce que nous pensons que les pratiques actuelles du système judiciaire en matière de peines et de libération sous caution ne protègent pas adéquatement le public.

Je lui ai demandé si le problème se situait au niveau du contenu de la loi ou bien de la façon dont le système interprète cette dernière. Sa réponse est suffisamment parlante.

J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet car vous êtes de l'autre côté de la barrière. Selon votre perspective et votre expérience, pensez-vous qu'il s'agit là, peut-être, d'une réaction excessive à des exemples horribles, comme ceux relatés à ce comité et à d'autres et dont on parle dans la presse? Est-ce un problème au niveau de la loi, ou bien un problème concernant des cas individuels qui peuvent amener certains d'entre nous à dire que tel délinquant ne devrait pas être autorisé à s'en tirer si facilement ou se retrouver en liberté après seulement un an? Est-ce une réaction viscérale? Certains disent que c'est une réaction viscérale que d'enlever au juge la latitude et d'imposer une peine spécifique, que ce soit deux ans, quatre ans ou un autre chiffre. Le problème tient-ils aux dispositions actuelles du Code criminel? Faut-il quelque chose de plus pour régler effectivement les situations que l'on rencontre malheureusement chaque jour dans notre société?

M. Tousaw : Non, je ne pense pas que les outils manquent dans la loi. En fait, j'irais un pas plus loin et dirais que, en ce qui concerne l'imposition de peines que le public ou d'autres perçoit comme inapproprié, il n'y a pas à ce niveau de problème dans notre société. La presse fait grand battage sur quelques cas chaque année, précisément parce que les cas où nous sommes portés individuellement à dire que tel délinquant violent devrait être enfermé plus longtemps sont si rares. Sans aucun doute, il existe des situations où la peine prononcée aurait dû être plus longue, mais ces cas sont excessivement rares.

In the vast majority of sentences imposed, a judge appropriately applies the facts to the law and arrives at a just and fit sentence, as we give him or her the discretion to do and we trust them to do because that is the role of a sentencing judge. The problem is that the odd case is reported on the front pages of the paper whereby a sentence is seen to be unfit. You do not see the headline in a paper very often, "Violent offender sentenced to appropriate length of imprisonment" because that simply does not sell papers.

Senator Cowan: The same can be said for the words "inappropriately long sentence."

Mr. Tousaw: Yes, the use of such words in a headline does not sell papers either. No one is interested in reading about that so there is a perception of a problem that is not justified by the empirical evidence and the realities that go on every day in the court system. Legislation should not be crafted to fix problems that exist only in perception. That is especially true in the area of criminal law, where we employ the state's most coercive tools — prosecution, incarceration and criminal sanction — on the citizenry. That area is too important for perceived problems to be the basis of legislation.

The Chair: Mr. Beirness, I would like to come back to the issues surrounding impaired driving. You made it depressingly plain that we are a long way from having the kind of capacity for drug-impaired driving that we have had for quite a long time for alcohol-impaired driving. You said that we are several years away from an accurate, reliable roadside machine for such detections. I gather we are also several years away from having much guidance on what level of which drug constitutes the level of impairment, which we have a firm fix on in respect of alcohol. How long do you think it will take us to get there for both of those things?

Mr. Beirness: Do you mean to reach the capacity of DRE officers in this country?

The Chair: No. You spoke eloquently to the need to beef up our ability to assess impairment and the DRE officers. However, I am talking about the equipment, as distinct from judgment and experience, and the scientific data on the levels of different drugs in a person's bloodstream or urine that are a valid and reliable indication of impairment.

Mr. Beirness: First, in terms of the roadside "drugalyzer" test, I think we are four or five years away from something that will be valid and reliable to provide consistent results. That is not to say that such tests are not being used because there are devices out there. The Australians are doing random roadside drug testing now. They rely on two separate oral fluid samples. The first one is to get the first indication and the second one is to confirm it. I do not think we are ready to go there yet, and I would prefer that we did not go there yet. At present, the Australians are looking only at cannabis and amphetamines, which are only two of several

Dans la vaste majorité des cas, le juge pèse de manière appropriée les faits à la lumière de la loi et prononce une peine juste et adaptée, comme nous lui en donnons le pouvoir, et nous lui faisons confiance pour cela car c'est précisément le rôle du juge. Le problème est le battage fait en première page des journaux autour d'un cas où la peine imposée est jugée insuffisante. Vous ne voyez pas souvent dans la presse un grand titre disant : « Un criminel violent condamné à une peine de longueur appropriée », car cela ne fait pas vendre de journaux.

Le sénateur Cowan : On peut dire la même chose des mots « peine de longueur excessive ».

M. Tousaw : Oui, l'emploi de tels mots dans un grand titre ne fait pas non plus vendre de journaux. Cela n'intéresse personne et donc il se crée la perception d'un problème qui n'est pas justifié par les faits empiriques et les réalités quotidiennes du système judiciaire. Il ne faut pas légiférer pour résoudre des problèmes qui n'existent qu'en apparence. C'est particulièrement vrai dans le domaine du droit pénal, où nous appliquons aux citoyens les outils les plus coercitifs de l'État — poursuite, incarcération et sanction criminelle. Ce domaine est trop important pour que la loi soit façonnée par des problèmes seulement apparents.

La présidente : Monsieur Beirness, j'aimerais revenir à la question de la conduite avec facultés affaiblies. Vous avez fait ressortir avec une clarté déprimante que nous sommes loin d'avoir la même capacité de détecter la conduite avec facultés affaiblies par la drogue que celle avec facultés affaiblies par l'alcool. Vous dites qu'il faudra encore plusieurs années avant de disposer d'un instrument précis et fiable pour détecter ces conducteurs au bord de la route. Je suppose qu'il faudra aussi attendre plusieurs années avant d'avoir de bonnes indications quant à la quantité d'une drogue donnée qu'il faut absorber pour obtenir un niveau donné d'affaiblissement des facultés, alors que nous avons cela dans le cas de l'alcool. Combien de temps pensez-vous qu'il faudra attendre avant que nous ayons ces deux outils?

M. Beirness : Pour avoir le nombre voulu d'agents ERD dans ce pays?

La présidente : Non. Vous avez parlé éloquentement de la nécessité d'accroître notre capacité d'évaluer l'affaiblissement des capacités et le nombre des agents ERD. Cependant, je parle moi du matériel, par opposition au jugement et à l'expérience, et des données scientifiques concernant les niveaux de différentes drogues dans le sang ou l'urine d'une personne constituant une indication valide et fiable d'affaiblissement des capacités.

M. Beirness : Premièrement, pour ce qui est d'un détecteur de drogue de bord de route, je pense qu'il faudra quatre ou cinq ans avant d'avoir un instrument fiable donnant des résultats cohérents. Cela ne signifie pas que l'on n'utilise pas déjà de tels tests, car il en existe. Les Australiens font des tests de dépistage de drogue au hasard en bord de route. Ils utilisent pour cela deux échantillons distincts de fluide buccal. Le premier donne la première indication et le deuxième la confirmation. Je ne pense pas que nous soyons prêts à utiliser ces tests déjà, et je préférerais que nous ne le faisons pas encore. À l'heure actuelle, les

possible drugs that can impair the ability to operate a vehicle. There are hundreds of drugs that can cause impairment.

As to the second question about when we might have reliable levels of drugs equated with impairment similar to what we have with alcohol now, quite frankly, I do not think we will ever be there for every available drug. We are not going to get there. There are simply far too many drugs out there, some of which we do not see often on the road let alone in people who come to our attention for any reason. Certainly, with respect to some of the major drugs such as cannabis, within the next few years we might begin to agree on a level. Studies are ongoing, particularly in Europe, to establish a level. What we are really interested in, though, is impairment. As long as we are testing impairment and getting good evidence of impairment, then we are okay for now.

The Chair: Some things can cause impairment, notably fatigue, that are not captured in the Criminal Code, nor should they be. If I am stopped because I am driving when I am more tired than I thought I was and I am incapable of standing on one foot for however long I am required to stand on one foot, then they take me away. This is something that the ability to do diminishes with age; you have to practice standing on one foot. It so happens that I ingested a little bit of marijuana a week ago and they find a trace of it in my blood; there I am, convicted of a criminal offence. We had one witness who said in all seriousness that since any possession of this drug was illegal, even the tiniest amount would suffice for him.

Mr. Beirness: That is why I stress that this is about impairment, impaired driving.

The Chair: We have established that I am impaired because I am tired, not because I am stoned.

Mr. Beirness: You have given evidence that there may be something wrong. If you go through the entire 12-step DRE procedure, chances are you would not test positive for marijuana based on the officer's judgment of all the other things that they look at during that examination. The one-leg stand is one piece of the evidence that they are collecting.

The Chair: It is just a very a graphic one.

Mr. Beirness: You are right and it is something we can all relate to, but all the symptoms that would be normally present with someone impaired by marijuana would simply not be there. He would not see the fluttering eyelids or the large pupils or the rebound in the pupil size when he shines a light in your eyes. They would not be there simply because you were not impaired by the marijuana that you claim would be in our system.

Australiens recherchent uniquement le cannabis et les amphétamines, qui ne sont que deux parmi plusieurs drogues susceptibles d'affaiblir la faculté de conduire un véhicule. Des centaines de drogues peuvent causer un affaiblissement.

Quant à la deuxième question, celle de savoir quand nous aurons des niveaux fiables de drogue associés à l'affaiblissement des facultés, comme nous en avons actuellement avec l'alcool, très franchement, je ne pense pas que nous y parvenions jamais pour toutes les drogues disponibles. C'est impossible. Il circule tout simplement trop de drogues différentes, dont certaines que nous ne voyons pas souvent sur la route et encore moins chez des gens attirant notre attention pour une raison quelconque. Certes, en ce qui concerne les principales drogues tel que le cannabis, nous pourrions sans doute convenir d'un niveau d'ici quelques années. Des études sont en cours, particulièrement en Europe, afin d'établir un niveau. Mais ce qui nous intéresse réellement, c'est l'affaiblissement des facultés. Aussi longtemps que nous testons l'affaiblissement des facultés et obtenons de bonnes indications de son existence, cela nous suffit pour le moment.

La présidente : Certaines choses peuvent causer un affaiblissement des facultés, notamment la fatigue, qui ne sont pas couvertes par le Code criminel et ne doivent pas l'être non plus. Si l'on m'arrête parce que je conduis en étant plus fatiguée que je ne le pensais et suis incapable de me tenir sur une jambe pendant le temps requis, quel qu'il soit, alors on va m'emmener au poste. L'âge diminue la capacité de faire cet exercice, il faut s'entraîner pour tenir sur un seul pied. S'il se trouve que j'ai consommé un peu de marijuana la semaine dernière et que l'on en trouve une trace dans mon sang, me voilà condamnée pour une infraction criminelle. L'un de nos témoins nous a dit, très sérieusement, que puisque toute possession de cette drogue est illégale, même la plus petite quantité lui suffirait.

M. Beirness : C'est pourquoi je souligne que ce qui est visé ici, c'est l'affaiblissement des facultés et la conduite avec facultés affaiblies.

La présidente : Nous avons déjà établi que mes facultés sont affaiblies parce que je suis fatiguée et non parce que je suis « stoned ».

M. Beirness : Vous avez dit que vous ne vous sentiez pas bien. Si vous suivez toute la procédure de reconnaissance de drogue en 12 étapes, il y a toutes les chances que l'agent ne vous trouvera pas positive pour la marijuana étant donné toutes les autres choses qu'ils évaluent pendant cet examen. La position sur une jambe n'est qu'un élément du test.

La présidente : C'est juste qu'elle frappe l'imagination.

M. Beirness : Vous avez raison, c'est quelque chose que nous pouvons tous comprendre, mais tous les symptômes qui seraient normalement présents chez une personne sous influence de marijuana seront simplement absents. Il ne verra pas le battement de cils ou les pupilles agrandies ou le retour de la taille de la pupille lorsqu'il braque une lumière sur vos yeux. Ces symptômes ne seront pas là parce que vous n'êtes pas sous l'influence de la marijuana dont vous pouvez avoir une trace dans votre système.

The Chair: I will tell you that when I am tired, my eyelids do flutter. I do not know if my pupils dilate, but my eyelids flutter.

Senator Andreychuk: I think that was a good point: Do not drive if you are that tired.

We are being deflected by the testing. We went through that with the issue of alcohol impairment. You had to walk the fine line, and then defence counsel proved that some people cannot walk foot after foot, left and right, on a straight line, and we suddenly had many cases thrown out of court because they did not comply. Good defence counsel did their jobs adequately. Nonetheless, through all that time, the issue was that we wanted to get people off the road. We wanted to have responsible drivers, and we used the Criminal Code. We have used the provincial legislation, as Senator Baker pointed out, because the consequences — the death toll — are so horrific for people who are legitimately driving on the road or to pedestrians.

Mr. Ben Amar, did I understand you to say that you think that the Breathalyzer is a problem today? We have put protocols in place. The machines are tested. Every time defence counsel brought up some legitimate inadequacy, the case was thrown out and there had to be a response from the prosecution and the police. We finally got to the point where we test the machines and follow a check list. As human beings, we are reasonably certain that if all of the prerequisites are followed, chances are that the Breathalyzer works. You saying it does not. No one else has said that, nor is that the experience in all the literature. It is not 100 per cent perfect, but it has certainly come a long way. We have not gone that far with drugs. You pointed out alcohol, so I was curious.

Mr. Ben Amar: All of the Breathalyzers used in Canada today are reliable. In 86 per cent of the cases, they favour the accused because if you do a simultaneous blood test, the result of the blood test will be higher. What concerns me are the restrictions to what we call "proof to the contrary." Until now, an accused could call an expert witness to testify that because he drank a few drinks just before driving his car, he was in the absorption phase and therefore the level of alcohol was below the legal limit at the moment he was driving.

When a technician comes to court, we see that the standard alcohol control test was done properly and all the procedures were done properly, but in some cases there is a discrepancy between the first and the second result. Today, when there is more than 20 milligrams difference between the first and second one, you have to do a third test. When the third test is done, even if we see that the control test went well, the technician is not able to determine what went wrong.

La présidente : Je peux vous dire que lorsque je suis fatiguée, mes paupières battent. Je ne sais pas si mes pupilles se dilatent, mais mes paupières battent.

Le sénateur Andreychuk : La morale, c'est que vous ne devez pas conduire si vous êtes si fatiguée.

Nous nous laissons détourner par les tests. Nous avons vécu le même problème avec l'ébriété. Il fallait marcher sur une ligne blanche, et puis les avocats de la défense ont prouvé que certaines personnes ne peuvent pas se déplacer pied après pied, gauche et droit, sur une ligne droite, et tout d'un coup quantité de non-lieux ont été prononcés par les tribunaux. Les bons avocats de la défense faisaient bien leur travail. Néanmoins, pendant tout ce temps, ce que l'on visait, c'était retirer les ivrognes de la circulation. Nous voulions avoir des conducteurs responsables et l'on a utilisé pour cela le Code criminel. Nous avons usé de la législation provinciale, comme le sénateur Baker l'a fait remarquer, parce que les conséquences — l'hécatombe sur les routes — étaient si horribles pour les conducteurs sobres ou les piétons.

Monsieur Ben Amar, vous ai-je bien entendu dire que vous considérez l'alcootest comme un problème aujourd'hui? Nous avons mis des protocoles en place. Les machines sont calibrées. Chaque fois qu'un avocat de la défense a invoqué quelque insuffisance légitime, un non-lieu était prononcé et le ministère public et la police ont dû réagir. Nous sommes finalement arrivés au point où nous calibrons les machines et suivons une liste de contrôle. En tant qu'êtres humains, nous sommes raisonnablement sûrs que si toutes les conditions sont suivies, il y a toutes les chances pour que l'alcootest soit fiable. Vous dites que ce n'est pas le cas. Personne d'autre n'a affirmé cela, pas plus qu'il n'existe d'étude l'indiquant. Il n'est pas parfait à 100 p. 100, mais de gros progrès ont été accomplis. Nous ne sommes pas rendus là avec les drogues. Vous avez parlé de l'alcool, alors je suis curieuse.

M. Ben Amar : Tous les alcootests utilisés aujourd'hui au Canada sont fiables. Dans 86 p. 100 des cas, ils favorisent l'accusé car si on fait un test sanguin simultané, ce dernier produira un résultat supérieur. Ce qui me gêne, ce sont les restrictions imposées à ce que nous appelons la « preuve contraire ». Jusqu'à maintenant, un accusé pouvait faire témoigner un expert pour expliquer que, puisqu'il a bu quelques verres juste avant de prendre le volant, il se trouvait dans la phase d'absorption et que donc son niveau d'alcool était inférieur à la limite légale au moment où il conduisait.

Lorsqu'un technicien témoigne en tribunal, nous voyons que l'alcootest standard a été correctement administré et toutes les procédures dûment suivies, mais dans certains cas il y a un écart entre la première et la deuxième lecture. Aujourd'hui, lorsque la différence est supérieure à 20 milligrammes entre la première et la deuxième lecture, il faut réaliser un troisième test. Lorsque le troisième test est fait, et même si nous voyons que le test de contrôle s'est bien passé, le technicien est incapable d'expliquer la variation.

My concern is not saying that we do not have accurate machines. They are excellent machines. However, in some cases we have to provide an opportunity for the accused to bring forward scientific evidence challenging the results based on physiological reasons or something else.

We should not forget that the machines used today in Canada and worldwide are all calibrated at the same level. They multiply by a ratio of 2,100 the level of alcohol in the breath to ascertain the level of alcohol in the blood. Major experts — and Professor Kurt Dubowski of the United States is probably the leading expert in the world — have determined that this ratio can vary from 1,100 to 3,200. Therefore, in some cases the machine does not properly apply the ratio between alcohol in the breath and alcohol in the blood. In 14 percent of the cases, the person is not favoured by the breath test.

Those are some limitations. I am not referring to the majority of cases, but in some cases there is a possibility of bringing evidence to the contrary that would not be acceptable if we change this definition of “proof to the contrary.”

Senator Andreychuk: I would take it that Bill C-2 is attempting to get those with alcohol off the road, those with an impairment, and stop certain defences, the two-beer test. You are saying that there may be some validity to that defence.

Mr. Ben Amar: That is correct.

Senator Baker: Or, of course, the temperature in the room could be off when the test is being done, which would nullify the accuracy of the test; or the solution was not changed on time; or the person was unable to blow for 10 or 12 seconds into the machine at a steady rate and subsequently convicted.

Having listened to all of your testimony, I believe you are saying that if the present provisions of the Criminal Code are removed or taken out, as is being suggested, then the person who knows they are innocent cannot take the extraordinary step, for example, of getting a blood test done to prove that they are not impaired. When removing evidence to the contrary of the presumption that the blood alcohol level was at a certain level, you remove all the defences.

Mr. Ben Amar: Yes. I agree with your statement, senator.

Senator Baker: When I was cross-examining Mr. Beirness, I did not want to leave the wrong impression. I have great respect for this gentleman and for the work that both he and his centre do. They do credible work.

Mr. Beirness, you are correct when you say that the issue is impairment and that various indicia of impairment contribute to a police officer arriving at a conclusion that there are reasonable grounds to believe that a person is impaired. The very indicia of impairment to which you refer, which are part of this entire process, are present in certain people anyway, especially elderly people. What are the major indicia? Watery eyes, flushed face, fumbling with driving documents, a bit of slurred speech, being unstable on their feet. You have there the six indicia of

Mon souci n'est pas que les machines ne sont pas précises. Ce sont d'excellentes machines, cependant, dans certains cas, nous devons permettre à l'accusé de présenter des preuves scientifiques contestant les résultats, sur la base de raisons physiologiques ou autres.

N'oublions pas que les machines employées aujourd'hui au Canada et dans le monde sont toutes calibrées au même niveau. Elles multiplient par un ratio de 2 100 le niveau d'alcool dans l'haleine pour établir le niveau d'alcool dans le sang. De grands experts — et le professeur Kurt Dubowski des États-Unis est probablement le premier au monde — ont démontré que ce ratio peut varier de 1 100 à 3 200. Par conséquent, dans certains cas, la machine n'applique pas correctement le ratio entre l'alcool dans l'haleine et l'alcool dans le sang. Dans 14 p. 100 des cas, la personne n'est pas favorisée par le test respiratoire.

Voici donc certaines limitations. Je ne dis pas qu'elles s'appliquent à la majorité des cas, mais parfois il est possible d'introduire des preuves contraire qui ne seront plus admises si nous changeons cette définition de « preuve contraire ».

Le sénateur Andreychuk : Je suppose que le projet de loi C-2 vise à retirer les ivrognes de la circulation, ceux qui ont des facultés affaiblies, et mettre un terme à certains moyens de défense, le test des deux bières. Vous dites que cette défense pourrait présenter quelque validité.

M. Ben Amar : C'est juste.

Le sénateur Baker : Ou, bien sûr, la température de la pièce n'est pas la bonne lorsque le test est réalisé, ce qui en anéantit la précision; ou la solution n'a pas été changée au bon moment, ou la personne n'a pas pu souffler pendant 10 ou 12 secondes dans la machine à un rythme régulier, et a ensuite été condamnée.

Ayant écouté tout votre témoignage, il me semble que vous dites que si les dispositions actuelles du Code criminel sont retirées, comme on le propose, alors la personne qui se sait innocente ne peut pas recourir à la mesure extraordinaire, par exemple, consistant à effectuer un test sanguin pour prouver que ses facultés ne sont pas affaiblies. En ne permettant plus la preuve contraire à la présomption que le taux d'alcoolémie était à un certain niveau, vous enlevez tous les moyens de défense.

M. Ben Amar : Oui. Je suis d'accord avec vous, sénateur.

Le sénateur Baker : En posant mes questions tout à l'heure à M. Beirness, je ne voulais pas donner une fausse impression. Je porte un grand respect à ce monsieur et pour le travail que lui et son centre accomplissent. Ils font un bon travail.

Monsieur Beirness, vous avez raison de dire que c'est l'affaiblissement des facultés qui compte, et divers indices d'affaiblissement contribuent à la conclusion d'un agent de police qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne a des facultés affaiblies. Ces mêmes indices d'affaiblissement dont vous parlez, qui font partie de tout le processus, sont présents dans tous les cas chez certaines personnes, surtout les personnes âgées. Quels sont les principaux indices? Yeux larmoyants, gestes maladroits au

impairment. I have read thousands of judgments relating to impairment over the past 30 years, and those are the standard indicia.

The problem occurs with a senior citizen who is in the circumstance of exhibiting all those indicia — especially if you do not personally know the person — including slurred speech, being unable to stand on one foot and to walk the straight line. As Senator Andreychuk said, we threw that test out 30 years ago. Guess what? They are bringing it back with this amendment in the bill. That is another test at roadside. The possibility exists that a senior citizen on medication, who may not be impaired at all but who has all the indicia and cannot perform that final function of urinating in a bottle in front of someone and cannot stand on their one foot for 20 seconds, could be convicted of an offence.

Do you see my point? All the indicia that are present for alcohol impairment make sense — there is no doubt about that. However, when you are into an area where there is no smell on your breath, no alcohol in your system and everything else is so hazy, the indicia could add up to prosecuting an innocent person who is not impaired at all.

Senator Andreychuk: Or to a person who is impaired and kills someone on the road.

Senator Baker: That was not my question, though. Mr. Beirness will address my question, I am sure.

Mr. Beirness: The key factor is that all the indicia that the officer observes and notes on the form on which he writes all this stuff down must match the drug that comes up in the toxicology test.

If the person has all those things that you said — which, by the way, are signs and symptoms of alcohol but not necessarily all drugs or not necessarily any particular drug —

Senator Baker: They are the signs of impairment.

The Chair: Senator Baker, let him answer.

Mr. Beirness: The watery eyes and the flushed face are signs of alcohol, not necessarily all other drugs.

Senator Baker: Not necessarily, but possibly.

Mr. Beirness: Some possibly, yes.

However, there are other symptoms that they are looking for in the course of a drug recognition expert examination. There is a series of 12 tests that they are going through. All the signs and symptoms that they see in the course of that examination lead them to believe that the person is impaired by drug X, this category of drugs. That drug must come up in the toxicological fluid sample collected by the DRE. If it does not, then they have no case.

moment de produire le permis de conduire, élocution un peu difficile, position debout instable. Vous avez là les six indices d'affaiblissement. J'ai lu des milliers de jugements portant sur les facultés affaiblies ces 30 dernières années, et ce sont là les indices standards.

Le problème survient lorsque vous êtes face à une personne âgée présentant tous ces indices — surtout si vous ne connaissez pas personnellement la personne — notamment difficulté d'élocution, incapacité à se tenir sur une jambe et à marcher en ligne droite. Comme le sénateur Andreychuk l'a dit, ce test a été jugé inadmissible il y a 30 ans. Devinez quoi? Voilà qu'ils nous le ramènent avec cette modification contenue dans le projet de loi. C'est un nouveau test administré au bord de la route. La possibilité existe qu'une personne âgée prenant des médicaments, dont les facultés ne sont pas du tout affaiblies mais qui présente tous les indices et ne peut remplir la condition ultime d'uriner dans une bouteille devant quelqu'un et ne tient pas sur une jambe pendant plus de 20 secondes, se voie condamner.

Voyez-vous où je veux en venir? Tous les indices traduisant l'affaiblissement des facultés par l'alcool sont logiques — cela ne fait aucun doute. Cependant, lorsqu'on entre dans un domaine où il n'y a pas d'odeur sur l'haleine, pas d'alcool dans le système et où tout le reste est si flou, ces indices pourraient amener à poursuivre une personne innocente dont les facultés ne sont pas du tout affaiblies.

Le sénateur Andreychuk : Ou bien une personne aux facultés affaiblies et qui risque de tuer une quelqu'un sur la route.

Le sénateur Baker : Mais ce n'était pas ma question. M. Beirness va répondre à ma question, j'en suis sûr.

M. Beirness : Le facteur clé est que tous les indices que l'agent observe et note sur le formulaire où il doit inscrire toutes ces choses doivent correspondre à la drogue mise en évidence par le test toxicologique.

Si la personne présente tous ces signes que vous avez décrits — qui d'ailleurs sont des signes et des symptômes d'alcool mais pas nécessairement de drogue et pas nécessairement d'une drogue en particulier...

Le sénateur Baker : Ce sont des signes de facultés affaiblies.

La présidente : Sénateur Baker, laissez-le répondre.

M. Beirness : Les yeux larmoyants et le visage congestionné sont des signes de la consommation d'alcool, mais pas nécessairement de toutes les autres drogues.

Le sénateur Baker : Pas nécessairement, mais possiblement.

M. Beirness : Certains le sont possiblement, oui.

Cependant, l'expert en reconnaissance de drogue, au cours de son examen, recherche d'autres symptômes. Il administre une série de 12 tests. Tous les signes et symptômes qu'il voit au cours de cet examen l'amènent à penser que la personne a ses facultés affaiblies par la drogue X, telle catégorie de drogue. La drogue doit ensuite se retrouver dans le test toxicologique effectué sur un échantillon de fluide recueilli par l'ERD. Si ce n'est pas le cas, le dossier ne tient pas debout.

Senator Baker: But he does not collect the fluid sample.

Mr. Beirness: Eventually he will get one.

Senator Baker: But the person cannot do it.

Mr. Beirness: There is a lot of case law.

Senator Baker: Also, the officer has not seen him or her drive. They have not witnessed the person driving because it is a regulated, legal stop at roadside. It is done all the time throughout Canada.

Mr. Beirness: You are correct. It is done all the time throughout Canada. They are looking primarily for alcohol. They will look primarily for alcohol in the years to come as well. There may be occasions in the course of that quick investigation at the side of the road where they may find some evidence suggesting that something other than alcohol is involved. At this point, I do not believe they are doing that. There are very few officers available to do that. I do not think that is a problem.

All the cases that we have on record now are from observations of driving.

Senator Baker: You know that the DRE test was recently struck down by one superior court. Are you aware of that?

Mr. Beirness: A DRE case was struck down in Alberta last year. It has gone to appeal and will be retried.

The Chair: In case anyone watching on television is in any doubt, I should make it clear that no one around this table thinks people should be driving while they are stoned. All we are attempting to do is to understand, as best we can, the implications of the bill before us. No one here is standing up for impaired drivers, except to the extent that they have legal and constitutional rights. Drug-impaired driving is as bad as drunk driving, if not worse.

Senator Stratton: I would refer you again to statistics from the Canadian Centre for Justice Statistics, slide 11, just below the first bullet of four. This is actually quite interesting:

The rate of impaired driving offences dropped 68 per cent between 1981 and 2006.

We are doing something right through education and roadside testing. I straightened up when I saw that they will do roadside testing. You change your attitude dramatically when you see that. We are doing something right in relation to the problem of alcohol.

I have asked this question before, but if we are doing something right in that regard and we are embarking down that road for drugs and drug testing, then we will go through the same kind of thing as we have done with alcohol, will we not? I view that as an evolutionary process.

Le sénateur Baker : Mais il ne recueille pas d'échantillon de fluide.

M. Beirness : Il finira par en avoir un.

Le sénateur Baker : Mais la personne n'arrive pas à le produire.

M. Beirness : Il y a beaucoup de jurisprudence.

Le sénateur Baker : En outre, l'agent n'a pas vu la personne conduire. Il n'a pas vu la personne conduire parce que c'est un barrage routier réglementé, légal. Cela se pratique sans arrêt au Canada.

M. Beirness : Vous avez raison. Cela se fait régulièrement dans tout le Canada. La police recherche principalement l'alcool. Elle va continuer à le faire dans les années qui viennent. Il peut arriver dans le courant de cette enquête rapide au bord de la route qu'elle trouve des signes indiquant qu'une substance autre que l'alcool est en jeu. À ce stade, je ne crois pas que la police fasse ce dépistage. Très peu d'agents sont capables de le faire. Je ne pense pas que ce soit un problème.

Tous les cas actuellement recensés reposent sur des observations de la conduite.

Le sénateur Baker : Vous savez que le test ERD a été récemment invalidé par une cour supérieure. En avez-vous connaissance?

M. Beirness : Un non-lieu a été prononcé en Alberta l'an dernier dans un cas ERD. Appel a été interjeté et un nouveau procès aura lieu.

La présidente : Au cas où quelqu'un nous regardant à la télévision se pose des questions, je tiens à bien préciser que nul autour de cette table ne pense qu'il faille laisser les gens conduire sous l'influence de la drogue. Tout ce que nous cherchons à faire, c'est comprendre, le mieux possible, les répercussions du projet de loi dont nous sommes saisis. Nul ici ne défend les conducteurs aux facultés affaiblies, sauf dans la mesure où ils possèdent des droits juridiques et constitutionnels. La conduite avec facultés affaiblies par la drogue est aussi condamnable que la conduite en état d'ébriété, sinon plus encore.

Le sénateur Stratton : Je vous renvoie de nouveau aux chiffres du Centre canadien de la statistique juridique, le tableau 11, juste en dessous du premier des quatre points vignettes. C'est réellement très intéressant :

Le taux de conduite avec facultés affaiblies a chuté de 68 p. 100 entre 1981 et 2006.

L'éducation et les tests routiers sont manifestement efficaces. Mon attention a été éveillée lorsque j'ai vu qu'ils allaient faire des contrôles routiers pour la drogue. Cela entraîne un changement d'attitude radical lorsqu'on voit cela. L'action a manifestement été efficace vis-à-vis de l'alcool.

J'ai déjà posé cette question, mais si cette action est efficace et si nous allons suivre la même voie vis-à-vis de la drogue et des dépistages de la drogue, alors nous allons suivre la même évolution que dans le cas de l'alcool, n'est-ce pas? Je considère cela comme un processus évolutif.

With respect to alcohol, we want to get rid of the two-beer plea. Prosecutors in the United States cannot believe that Canada has such a plea. I suggest to you that we are starting down this road with drugs, are we not? It will be an evolutionary process over time, but we need to do it. Do you agree?

Mr. Beirness: Yes.

Senator Stratton: Thank you. That is all I want.

The Chair: Gentlemen, thank you all very much indeed. It has been another fascinating session. It is amazing how much there is to learn. There is an unending amount of things we need to learn.

Our next meeting will be at 10 a.m. tomorrow morning, at which time we shall proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-2.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, February 26, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts, met this day at 10:04 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. As we noted yesterday, the purpose on the agenda for this meeting is clause-by-clause consideration of Bill C-2. Is it agreed that we proceed to clause-by-clause consideration?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Is it agreed that we shall group substantive clauses of this bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Does anyone have amendments to propose?

Shall clauses 2 to 64 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Dans le cas de l'alcool, nous voulons nous débarrasser du plaidoyer des deux bières. Les procureurs américains ne parviennent pas à croire que le Canada autorise toujours un tel plaidoyer. Je considère que nous sommes en train de suivre la même voie avec les drogues, n'est-ce pas? Ce sera un processus évolutif au fil du temps, mais il est indispensable de le mettre en marche. Êtes-vous d'accord?

M. Beirness : Oui.

Le sénateur Stratton : Merci. C'est tout ce que je voulais savoir.

La présidente : Messieurs, merci infiniment à vous tous. Cela a été une autre session fascinante. Il est étonnant de voir combien il y a à apprendre. La quantité de choses qu'il nous faut apprendre est infinie.

Notre prochaine séance aura lieu demain matin à 10 heures et nous y entreprendrons l'étude article par article du projet de loi C-2.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 26 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 4, pour faire une étude article par article de cette mesure législative.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je vous souhaite la bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Comme nous l'avons indiqué hier, nous allons procéder à l'examen article par article du projet de loi C-2. Êtes-vous d'accord?

Des voix : Oui.

La présidente : Le titre est-il réservé?

Des voix : Oui.

La présidente : Le préambule est-il réservé?

Des voix : Oui.

La présidente : L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il réservé?

Des voix : Oui.

La présidente : Êtes-vous d'accord pour que nous groupions les dispositions de fond de ce projet de loi?

Des voix : Oui.

La présidente : Y en a-t-il parmi vous qui ont des amendements à proposer?

Les articles 2 à 64 sont-ils adoptés?

Des voix : Oui.

The Chair: Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Is there an interest in appending observations to the bill?

Senator Baker: Yes.

The Chair: The committee will now proceed to hold an in camera session to discuss the content of observations. I will ask all unauthorized persons to please leave the room.

The committee continued in camera.

The committee resumed in public.

The Chair: We are back in public session. Honourable senators, we need to have one more vote.

Shall I report the bill to the Senate without amendment but with observations?

Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Chair: Carried, on division.

That concludes our business, honourable senators.

The committee adjourned.

La présidente : L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Le préambule est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Le titre est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Voulez-vous que nous joignons des observations au projet de loi?

Le sénateur Baker : Oui.

La présidente : Nous allons maintenant poursuivre la séance à huis clos pour discuter de la teneur des observations. Je demanderais à toutes les personnes non autorisées de bien vouloir quitter la salle.

Le comité se poursuit ses travaux à huis clos.

La séance publique reprend.

La présidente : Nous voici de retour en séance publique. Honorables sénateurs, nous devons voter encore une fois.

Voulez-vous que je fasse rapport au Sénat du projet de loi non modifié, mais avec les observations?

Des voix : Oui.

Des voix : Avec dissidence.

La présidente : Adopté, avec dissidence.

Honorables sénateurs, nous en avons terminé.

La séance est levée.

As an individual:

Mohamed Ben Amar, Professor, University of Montreal.

Canadian Centre on Substance Abuse:

Doug Beirness, Manager of Research and Policy.

British Columbia Civil Liberties Association:

Kirk Tousaw, Chair, Drug Policy Committee.

À titre personnel :

Mohamed Ben Amar, professeur, Université de Montréal.

Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies :

Doug Beirness, gestionnaire, Recherche et politiques.

Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique :

Kirk Tousaw, président, Comité pour la politique en matière de drogues.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Monday, February 25, 2008 (morning meeting)

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Heidi Illingworth, Executive Director.

Canadian Centre for Abuse Awareness:

John Muise, Director of Public Safety.

As an individual:

Anthony Doob, Professor, University of Toronto.

Monday, February 25, 2008 (afternoon meeting)

Toronto Police Service:

Detective Sergeant Kim Scanlan, Sex Crimes Unit, Child Exploitation/Special Victims.

Canadian Association of Chiefs of Police:

Chief Ian MacKenzie, Abbotsford Police Department.

Royal Canadian Mounted Police:

Staff Sergeant Mike Frizell, National Child Exploitation Coordination Centre.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le lundi 25 février 2008 (séance du matin)

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Heidi Illingworth, directrice exécutive.

Canadian Centre for Abuse Awareness :

John Muise, directeur de la sécurité publique.

À titre personnel :

Anthony Doob, professeur, Université de Toronto.

Le lundi 25 février 2008 (séance de l'après-midi)

Service de police de Toronto :

Sergente-détective Kim Scanlan, Unité des crimes sexuels, Exploitation des enfants/victimes spéciales.

Association canadienne de chefs de police :

Chef Ian Mackenzie, Service de police d'Abbotsford.

Gendarmerie royale du Canada :

Sergent d'état major Mike Frizell, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants.

(Suite à la page précédente)



41
C24
L32



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable JOAN FRASER

Présidente :

L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, March 5, 2008
Wednesday, March 12, 2008
Thursday, March 13, 2008

Le mercredi 5 mars 2008
Le mercredi 12 mars 2008
Le jeudi 13 mars 2008

Issue No. 12

Fascicule n° 12

First, second and third meetings on:

A comprehensive review of the amendments made by
An Act to amend the Canada Elections Act and
the Income Tax Act (S.C. 2004, c. 24)

Première, deuxième et troisième réunions concernant :

L'examen complet des modifications apportées par la Loi
modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi
de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Di Nino	Merchant
Fox, P.C.	Milne
* Hervieux-Payette, P.C.	Oliver
(or Tardif)	Stratton
Joyal, P.C.	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Di Nino	Merchant
Fox, C.P.	Milne
* Hervieux-Payette, C.P.	Oliver
(ou Tardif)	Stratton
Joyal, C.P.	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Thursday, February 28, 2008:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to undertake a comprehensive review of the amendments made by *An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act* (S.C. 2004, c. 24); and

That the committee submit its final report no later than May 11, 2008.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 28 février 2008 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à entreprendre un examen complet des modifications apportées par la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu* (L.C. 2004, ch. 24);

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 11 mai 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 5, 2008
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:10 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Di Nino, Fraser, Milne, Oliver, Stratton and Watt (8).

In attendance: Michel Bédard, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 28, 2008, the committee began its consideration of a comprehensive review of the amendments made by An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (S.C. 2004, c. 24).

WITNESSES:

Elections Canada:

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;

Michèle René de Cotret, General Counsel.

Mr. Mayrand made an opening statement and, together with Ms. Davidson and Ms. René de Cotret, answered questions.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 12, 2008
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:06 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Fox, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Merchant, Milne, Oliver and Stratton (8).

In attendance: Michel Bédard, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 5 mars 2008
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Di Nino, Fraser, Milne, Oliver, Stratton et Watt (8).

Aussi présent : Michel Bédard, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 février 2008, le comité entreprend un examen complet des modifications apportées par la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24).

TÉMOINS :

Élections Canada :

Marc Mayrand, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique;

Michèle René de Cotret, avocate générale.

M. Mayrand fait une déclaration liminaire puis, aidé de Mmes Davidson et René de Cotret, répond aux questions.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 12 mars 2008
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 6, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Fox, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Merchant, Milne, Oliver et Stratton (8).

Aussi présent : Michel Bédard, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 28, 2008, the committee continued its consideration of a comprehensive review of the amendments made by An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (S.C. 2004, c. 24).

WITNESSES:

Liberal Party of Canada:

Greg Fergus, National Director;

Jack Siegel, Co-Chair, Standing Committee on the Constitution and Legal Affairs.

New Democratic Party of Canada:

Éric Hébert-Daly, National Director.

Animal Alliance Environment Voters Party of Canada:

Liz White, Leader.

Progressive Canadian Party:

The Honourable Sinclair M. Stevens, P.C., Leader.

People's Political Power Party of Canada:

Laurel McCallum, Representative of the Leader.

Mr. Fergus and Mr. Hébert-Daly each made opening statements and, together, answered questions.

At 5:11 p.m., the committee suspended.

At 5:15 p.m., the committee resumed.

Mr. Stevens, Ms. White and Ms. McCallum each made opening statements and, together, answered questions.

The Honourable Senator Andreychuk moved:

That the following legislative budget application for the fiscal year ending March 31, 2009 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Professional and Other Services	\$ 46,250
Transportation and Communications	21,070
All Other Expenditures	4,000
TOTAL	\$ 71,320

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Andreychuk moved:

That the following special study budget application (review of amendments to the Canada Elections Act and the Income Tax Act) for the fiscal year ending March 31, 2009 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Professional and Other Services	\$ 2,000
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	500
TOTAL	\$ 2,500

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 février 2008, le comité poursuit son examen complet des modifications apportées par la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24).

TÉMOINS :

Parti libéral du Canada :

Greg Fergus, directeur national;

Jack Siegel, coprésident, Commission permanente de la Constitution et des questions juridiques.

Nouveau parti démocratique du Canada :

Éric Hébert-Daly, directeur national.

Animal Alliance Environment Voters Party of Canada :

Liz White, chef.

Parti progressiste canadien :

L'honorable Sinclair M. Stevens, C.P., chef.

Pouvoir Politique du Peuple du Canada :

Laurel McCallum, représentante du chef.

MM. Fergus et Hébert-Daly font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 17 h 11, la séance est interrompue.

À 17 h 15, la séance reprend.

M. Stevens ainsi que Mmes White et McCallum font chacun une déclaration liminaire puis, ensemble, répondent aux questions.

L'honorable sénateur Andreychuk propose :

Que le budget suivant, consacré à l'étude de projets de loi pour l'exercice se terminant le 31 mars 2009, soit approuvé et soumis au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Services professionnels et autres	46 250 \$
Transports et communications	21 070 \$
Toutes autres dépenses	4 000 \$
TOTAL	71 320 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Andreychuk propose :

Que le budget pour l'étude spéciale suivant (examen des modifications apportées par la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2009 soit approuvé et soumis au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Services professionnels et autres	2 000 \$
Transports et communications	0 \$
Toutes autres dépenses	500 \$
TOTAL	2 500 \$

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:25 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 13, 2008
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Fox, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Merchant, Milne, Oliver and Stratton (9).

In attendance: Michel Bédard, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 28, 2008, the committee continued its consideration of a comprehensive review of the amendments made by An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (S.C. 2004, c. 24).

WITNESSES:

Green Party of Canada:

Peter Graham, Finance Critic.

Communist Party of Canada:

Miguel Figueroa, Leader.

Christian Heritage Party of Canada:

Ron Gray, Leader.

Marxist-Leninist Party of Canada:

Anna Di Carlo, Secretary.

As an individual:

Nelson Wiseman, Associate Professor, Department of Political Studies, University of Toronto.

Mr. Graham, Mr. Figueroa, Mr. Gray and Ms. Di Carlo each made opening statements and, together, answered questions.

At 12:13 p.m., the committee suspended.

At 12:15 p.m., the committee resumed.

Mr. Wiseman made an opening statement and answered questions.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 13 mars 2008
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Fox, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Merchant, Milne, Oliver et Stratton (9).

Aussi présent : Michel Bédard, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 février 2008, le comité poursuit son examen complet des modifications apportées par la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24).

TÉMOINS :

Le Parti Vert du Canada :

Peter Graham, critique des finances.

Parti communiste du Canada :

Miguel Figueroa, chef.

Parti de l'Héritage Chrétien du Canada :

Ron Gray, chef.

Parti marxiste-léniniste du Canada :

Anna Di Carlo, secrétaire.

À titre personnel :

Nelson Wiseman, professeur associé, Département d'études politiques, Université de Toronto.

MM. Graham, Figueroa et Gray ainsi que Mme Di Carlo font chacun une déclaration liminaire puis, ensemble, répondent aux questions.

À 12 h 13, la séance est interrompue.

À 12 h 15, la séance reprend.

M. Wiseman fait une déclaration d'ouverture puis répond aux questions.

At 12:57 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 12 h 57, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 5, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:10 p.m. to undertake a comprehensive review of the amendments made by An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, S.C. 2004, c. 24.

Senator Joan Fraser (Chair) in the chair.

[Translation]

The Chair: Today the committee undertakes the study of the Act of Canada that requires, in accordance with the Act to amend the Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, S.C. 2004, c. 24, which was assented to on May 11, 2006, that, within two years following the coming into force of that act, the Senate committee that normally considers electoral matters shall undertake a comprehensive review of the Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, S.C. 2004, c. 24.

All these changes to the Canada Elections Act concerned, among other things, the registration of political parties and the number of candidates that a party was to present and other matters.

It is a pleasure for us to welcome the first witnesses, from Elections Canada, Mr. Marc Mayrand, Chief Electoral Officer, Ms. Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel, and Ms. Michèle René de Cotret, General Counsel. Thank you for coming despite this terrible day. The winter is really very much with us this year. Mr. Mayrand, you have a statement; so we are listening.

[English]

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer, Elections Canada: I am pleased to appear today to contribute to the committee's review of the amendments effected to the Canada Elections Act by former Bill C-3, which has now become Chapter 24 of the Statutes of Canada, 2004.

As the committee will recall, Bill C-3 was passed by Parliament in response to the Supreme Court of Canada decision in *Figueroa v. Canada (Attorney General)*. The court had ruled the former system unconstitutional in that it required a party field at least 50 candidates in a general election in order to be registered. Only registered parties can issue tax receipts, have their candidates' party affiliation appear on the ballot and receive campaign surpluses from candidates.

In its decision, the court found that restricting those rights to parties with at least 50 candidates gave larger parties advantages over smaller ones. That restriction effectively compromised the right to meaningful participation in the electoral process.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 mars 2008

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, pour un examen complet des modifications apportées par la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24).

Le sénateur Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

[Français]

La présidente : Le comité entreprend aujourd'hui l'étude de la Loi du Canada qui exige, selon la Loi modifiant la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24) qui a été sanctionnée le 11 mai 2006, que dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de cette loi, le comité du Sénat habituellement chargé des questions électorales examine à fond la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24).

Tous ces changements à la Loi électorale du Canada concernaient, entre autres, l'enregistrement des partis politiques et le nombre de candidats qu'un parti devait présenter et autres.

Nous avons le plaisir d'accueillir comme premiers témoins, d'Élections Canada, M. Marc Mayrand, directeur général des élections, Mme Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique et Mme Michèle René de Cotret, avocate générale. Merci d'être venus malgré cette journée atroce. L'hiver est vraiment très présent cette année. M. Mayrand, vous avez une déclaration, alors nous vous écoutons.

[Traduction]

Marc Mayrand, directeur général des élections, Élections Canada : J'ai le plaisir de comparaître aujourd'hui pour contribuer à l'examen que votre comité fera des modifications apportées à la Loi électorale du Canada par ce qu'on appelait alors le projet de loi C-3, lequel constitue maintenant le chapitre 24 des Lois du Canada de 2004.

Comme le comité s'en souviendra, le projet de loi C-3 a été adopté par le Parlement en réponse à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)*. La cour avait jugé inconstitutionnel l'ancien régime qui exigeait qu'un parti présente au moins 50 candidats à une élection générale pour pouvoir s'enregistrer. Seuls les partis enregistrés peuvent délivrer des reçus aux fins de l'impôt, inscrire l'appartenance politique d'un candidat sur le bulletin de vote et recevoir l'excédent des fonds électoraux non dépensés par le candidat à l'égard d'une élection.

La cour, dans cette décision, a jugé que la restriction de ces droits aux partis qui comptent au moins 50 candidats avantageait les grands partis au détriment des plus petits partis. Cette restriction avait pour effet d'entraver le droit à une participation effective au processus électoral.

Bill C-3's objective, in response to that decision, was to respond to three main concerns: first, the legislative gap created by the *Figueroa v. Canada (Attorney General)* decision by creating a new party registration scheme; second, the risk, or perceived risk, of tax abuse by the extension of the ability to issue tax receipts to groups that do not have a genuine political vocation; and third, the risk of third parties registering as political parties to take advantage of the higher spending limits without fielding candidates.

The main amendments made to the Canada Election Act and Income Tax Act by Chapter 24 of the Statutes of Canada, 2004, are as follows: An eligible party — a party that has completed all the administrative requirements for registration — becomes registered when the nomination of at least one candidate it supports has been confirmed for an election.

The expression “political party” is now defined as an “organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election.”

More information is now required to become a registered party. As of 2004, parties must provide the following additional documentation: the name and addresses of 250 electors — previously, only 100 were required — and their declarations that they are members of the party and support the party's application for registration; the name and address of the leader of the party, as was previously required, as well as a copy of the party's resolution appointing the leader; a declaration of consent to act as such by each of the officers of the party — of whom there must be at least three in addition to the party leader; and the leader's declaration that one of the party's fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election.

Moreover, as of 2004, parties can be deregistered at any time if they cannot prove to the Chief Electoral Officer that they have at least 250 members and 3 officers in addition to the leader.

Every three years, the parties must supply the names, addresses and signed declaration of 250 electors who are party members. In addition, every year, the party leader must provide a new declaration supporting that the party's objectives still correspond to those of a political party as defined in the act.

A number of offence have been added to enforce these new provisions. In some cases, the judge may even order the deregistration and liquidation of the party's assets and those of its riding associations.

The act now also provides for civil recourse by the Commissioner of Canada Elections. If the commissioner has reasonable grounds to suspect that a registered party's objectives no longer meet the definition of a political party, he or she may,

Le projet de loi C-3 qui a suivi la décision visait trois grands objectifs : le premier objectif était de combler le vide législatif laissé par la décision *Figueroa c. Canada (Procureur général)* en élaborant un nouveau régime d'enregistrement des partis; par ailleurs, le gouvernement était préoccupé par le risque d'abus du régime fiscal (ou la perception d'un tel abus) parce que des groupes qui ne seraient pas véritablement intéressés à la chose politique pourraient bénéficier du privilège de délivrer des reçus d'impôt à leurs donateurs; une dernière préoccupation était l'inquiétude que des tiers s'enregistrent à titre de parti politique dans le but de bénéficier de plafonds de dépenses plus généreux, sans chercher à faire élire un candidat.

Voici les principales modifications apportées à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu par le chapitre 24 des Lois du Canada de 2004 : un parti admissible — soit un parti qui a rempli toutes les formalités administratives de l'enregistrement — est enregistré lorsque la nomination d'un seul candidat qu'il soutient a été confirmée pour une élection.

L'expression « parti politique » est maintenant définie : il s'agit d'une « organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres ».

Les renseignements requis pour devenir un parti enregistré ont été accrus. Depuis 2004, les partis doivent fournir les documents supplémentaires suivants : les noms et adresses de 250 électeurs — auparavant, il n'en fallait que 100 — et une déclaration de chacun de ceux-ci attestant qu'ils sont membres du parti et qu'ils appuient la demande d'enregistrement; le nom et l'adresse du chef de parti, comme c'était le cas auparavant, mais également une copie de la résolution du parti le nommant à ce poste; une attestation de la part de chacun des dirigeants du parti — il doit y en avoir au moins trois en plus du chef — acceptant leur charge; la déclaration du chef du parti confirmant que l'un des objectifs essentiels du parti consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres.

Par ailleurs, depuis 2004, les partis peuvent être radiés en tout temps s'ils ne peuvent démontrer au directeur général des élections qu'ils comptent au moins 250 membres et trois dirigeants en plus du chef.

Tous les trois ans, les partis doivent fournir les noms et adresses de 250 électeurs et une déclaration de chacun d'eux attestant qu'ils sont membres du parti. De plus, le chef du parti doit fournir chaque année une nouvelle déclaration confirmant que les objectifs du parti correspondent toujours à ceux d'un parti politique, tels que définis dans la loi.

De nombreuses infractions ont été ajoutées pour assurer l'application de ces nouvelles dispositions. Dans certains cas, la peine imposée par le juge peut aller jusqu'à la radiation du parti et la liquidation de ses biens et de ceux de ses associations de circonscription.

La loi comprend aussi maintenant un recours de nature civile dont on a chargé le commissaire aux élections fédérales. Si celui-ci a des motifs de croire que les objectifs d'un parti enregistré ne comptent plus celui inclus dans la définition de « parti politique »,

after giving the party a reasonable opportunity to respond, apply to a court for an order to deregister the party. A political party against which such an application is made by the commissioner cannot issue tax receipts for the duration of the proceedings, unless it has received judicial authorization to do so.

It is now illegal for a political entity regulated by the act to solicit or accept a contribution where representation has been made to the donor that all or part of the contribution will be transferred to an entity other than those regulated by the act.

[Translation]

The amendments to the Canada Elections Act effected by Chapter 24 of the Statutes of Canada 2004 have now been in force for nearly four years, and I can assure you that their administration has not caused any particular problems for us at Elections Canada. When the bill was passed, there were nine registered parties and three eligible parties. All registered or eligible parties were required to provide Elections Canada with the additional information now required by the act within six months of the coming into force of the new provisions. All of them complied.

In addition, in June 2007, all registered parties and all but one eligible party were able to meet the deadline for complying with the obligation to supply, every three years, signed declarations of 250 electors who are party members.

The other party met the extended deadline granted by my Office for providing that information.

There are currently 16 registered parties and three eligible parties in Canada. However, not all applications for registration received since the coming into force of the new provisions were approved. In fact, 12 applications were refused. Four of those refusals involved entities that had already applied for registration under the former rules, when the new provisions came into force and were unable to meet the new requirements of the act. Some of the other cases involved very incomplete applications which were ultimately refused because they did not meet the requirements of the act.

In one case, the information provided in the application raised suspicions that some of the members' declarations were false. After checking with the persons identified in those declarations, the application was refused. We decided it was appropriate to refer that application to the police, but no proceedings were initiated.

In another case, the final application was refused because it was incomplete. The party subsequently submitted a second, complete, application, and that party is not an eligible party.

From an operational perspective, the new provisions are working. For one thing, the leader's statement regarding the party's essential objective required by the act is taken at face value unless there are grounds to believe otherwise. Moreover, the requirement for declarations from 250 members was proven to be an effective means to ensure that the party is authentic. As

il peut, après avoir donné au parti la possibilité de lui démontrer quels sont ses objectifs, demander à un tribunal de radier le parti. Le parti politique visé par une telle demande du commissaire ne peut délivrer des reçus aux fins de l'impôt pendant la durée de l'instance, à moins d'avoir reçu une autorisation judiciaire.

Il est maintenant interdit à une entité politique régie par la loi d'accepter ou de solliciter une contribution en indiquant au donateur que celle-ci sera remise en tout ou en partie à une entité autre que celles régies par la loi.

[Français]

Les modifications à la Loi électorale du Canada apportées par le chapitre 24 des lois du Canada de 2004 sont maintenant en vigueur depuis près de quatre ans. Leur administration ne cause pas de problèmes particuliers pour Élections Canada. Quand le projet de loi a été adopté, on comptait neuf partis enregistrés et trois partis admissibles. Tous les partis, qu'ils soient enregistrés ou admissibles, avaient l'obligation, dans les six mois suivant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, de fournir à Élections Canada les renseignements supplémentaires exigés par la nouvelle loi. Tous s'en sont acquittés.

Par ailleurs, en juin 2007, tous les partis enregistrés et tous les partis admissibles, sauf un, ont pu dans le délai prescrit se conformer à l'obligation triennale de fournir une déclaration de 250 électeurs attestant qu'ils sont membres du parti.

Le dernier parti a pu fournir ces renseignements dans le délai supplémentaire accordé par mon bureau.

Présentement, au Canada, il y a 16 partis enregistrés et trois partis admissibles. Toutes les demandes d'enregistrement reçues depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions n'ont cependant pas été approuvées. En effet, 12 demandes d'enregistrement ont été refusées. Dans quatre de ces cas, il s'agit d'entités qui avaient déjà déposé une demande de renseignements sous les anciennes règles lorsque les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur et qui n'ont pas su satisfaire aux nouvelles exigences de la loi. Dans un certain nombre d'autres cas, il s'agit de demandes très incomplètes qui, en fin de compte, ont été rejetées parce qu'elles ne respectaient pas les exigences.

Dans un seul cas, la demande laissait croire que certaines déclarations des membres étaient fausses. Après vérification auprès des personnes identifiées sur ces déclarations, la demande d'enregistrement a été refusée. Nous avons jugé bon de remettre cette demande aux instances policières. Aucune poursuite ne fut cependant intentée.

Dans un dernier cas, la demande initiale avait été rejetée parce qu'elle était incomplète. Par contre, le parti a présenté une deuxième demande jugée cette fois complète et le parti est maintenant un parti admissible.

D'un point de vue opérationnel, les nouvelles dispositions fonctionnent. D'une part, la déclaration du chef de parti quant à l'objectif essentiel requis par la loi est acceptée à sa face même à moins que l'on ait des raisons de croire qu'elle n'est pas véridique. Par ailleurs, l'obligation de fournir des déclarations de 250 membres s'est avérée une méthode qui semble efficace

well, the administrative requirements have obliged organizations that wish to become registered parties to demonstrate an organizational structure.

Finally, the obligation to supply 250 declarations every three years, while perhaps time-consuming for the parties, avoids making the Chief Electoral Officer responsible for determining when a party should be required to supply such declarations. In short, it is a useful tool.

Thank you, Madam Chair. We will be pleased to answer any questions you may have.

[English]

The Chair: Thank you very much, Mr. Mayrand. That was extremely interesting.

Senator Di Nino: This is one of those interesting changes that some of us expressed concern about at the time it was being debated. I was about to ask you how many parties had not been approved. You said 12 were refused. Why were they refused?

Mr. Mayrand: We provided a table in the documentation describing each of the 12 cases.

Senator Di Nino: I did not see that.

Mr. Mayrand: It is generally because the basic information required was not submitted, so the application was incomplete. Some parties did not have the 250 members and some did not meet other requirements in the act.

Senator Di Nino: All of these would be technical failures as opposed to substantive issues and not deemed to be problematic. Do we investigate these individuals through a police check, for example, to see that they are good citizens?

Mr. Mayrand: No, we do not do that. We rely on the statement made by the leader and the officers of the party, as well on as the declaration of the 250 members of the party.

Senator Di Nino: I believe you said that at least one came back with the necessary information and was subsequently approved. Were there any others of the 12 parties that were later approved?

Mr. Mayrand: No, there were not.

Senator Di Nino: Of the 12 parties that were refused, only one eventually complied.

Mr. Mayrand: Yes, that is correct.

Senator Di Nino: Are there any applications pending? Have there been any more applications?

pour s'assurer de l'authenticité du parti. L'ensemble des exigences administratives oblige l'organisme, qui veut obtenir le statut de parti enregistré, à démontrer une certaine structure organisationnelle.

Finalement, il faut noter que l'obligation de fournir ces 250 déclarations tous les trois ans, même si elle exige un certain effort des partis, permet au directeur général des élections de ne pas porter seul le fardeau de déterminer quand on devrait demander à un parti de fournir de telles déclarations. Somme toute, il s'agit d'un outil utile.

Je vous remercie, madame la présidente. Nous sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.

[Traduction]

La présidente : Merci beaucoup, monsieur Mayrand. C'était très intéressant.

Le sénateur Di Nino : C'est un des changements intéressants au sujet duquel certains d'entre nous avaient émis des inquiétudes au moment de l'examen du projet de loi. J'allais vous demander combien de partis n'ont pas été approuvés. Vous avez dit que 12 d'entre eux ont été refusés. Pour quelles raisons ont-ils été refusés?

M. Mayrand : Nous avons inclus dans la documentation un tableau qui donne les détails sur chacun des 12 cas.

Le sénateur Di Nino : Je ne l'ai pas vu.

M. Mayrand : C'était généralement parce que ces partis n'avaient pas fourni les renseignements de base et que leur demande était incomplète. Certains partis n'avaient pas les 250 membres requis et certains ne respectaient pas les autres critères de la loi.

Le sénateur Di Nino : Dans tous les cas, il ne s'agissait donc pas de problèmes de fond, mais de problèmes techniques qui n'étaient pas jugés graves. Est-ce que ces gens sont soumis à une enquête de police, par exemple pour vérifier s'ils sont de bons citoyens?

M. Mayrand : Non, nous ne faisons pas ce genre de choses. Nous nous contentons de la déclaration présentée par le chef et les dirigeants du parti, ainsi que de l'attestation présentée par 250 membres du parti.

Le sénateur Di Nino : D'après ce que vous avez dit, au moins un des partis a fourni les renseignements nécessaires et a été approuvé par la suite. Parmi les 12 partis, est-ce que certains autres ont été approuvés par la suite?

M. Mayrand : Non.

Le sénateur Di Nino : Sur les 12 partis qui avaient été refusés au départ, un seul s'est plié aux règles.

M. Mayrand : C'est exact.

Le sénateur Di Nino : Est-ce que certaines demandes sont en cours? Avez-vous reçu d'autres demandes?

Mr. Mayrand: We currently have 16 registered parties and three that are admissible, meaning that they have met the administrative requirements and are waiting to file a candidate.

Senator Di Nino: Is it fair to say that you have not seen a rush of applications at this time for parties to be created?

Mr. Mayrand: That is correct.

Senator Di Nino: How many parties have been deregistered since this new law came into being, if any?

Mr. Mayrand: None of the enforcement provisions have been triggered so far with the cases we have looked at, which, again, remain a relatively small number; however, none have been deregistered.

Senator Di Nino: How is the list of 250 names checked for authenticity?

Mr. Mayrand: On the form the members are asked to disclose some personal information that we could check against the registry of the electors. If they refuse, we will contact them to seek confirmation that the form is truly theirs and that they are truly members of the party.

Senator Di Nino: You gave us a list of all the registered parties. Would it be possible to know how much money each of them raised? I believe that is public information. I assume the money would receive a receipt. However, if not, could we know what portion would not receive a receipt?

Mr. Mayrand: I believe you can. As you said, this is public information.

Senator Di Nino: It would be handy to know what contributions were made to the parties.

Mr. Mayrand: Do you want the figures since 2000?

Senator Di Nino: If this is a relatively easy statistic to get, we might want to do it for every year to see if there is a trend.

Mr. Mayrand: Would you be interested in having the number of votes registered?

Senator Di Nino: Yes, that would be very useful. If you can provide statistics to give us an appreciation of what this has meant for the democratic system in this country — how many supporters, what contribution were made, if there were any violations that would be dealt with by you in the sense of overcontributions, et cetera — that would be useful in the process of reviewing this legislation.

Mr. Mayrand: We will do so.

The Chair: We have from you the list of parties that presented fewer than 50 candidates.

Mr. Mayrand: Yes, you have that list.

The Chair: Would many fall between 50 candidates and the maximum? I forget what the maximum is.

M. Mayrand : Nous avons actuellement 16 partis enregistrés et trois partis admissibles, ce qui veut dire qu'ils ont satisfait aux exigences administratives et qu'ils attendent de présenter un candidat.

Le sénateur Di Nino : Est-il juste de dire que le nombre de demandes de création de partis a augmenté?

M. Mayrand : C'est exact.

Le sénateur Di Nino : Combien de partis ont-ils été radiés, le cas échéant, depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi?

M. Mayrand : Aucune des dispositions n'a été enclenchée jusqu'à présent dans les cas que nous avons examinés qui, encore une fois, concernent un nombre relativement restreint de partis; cependant, aucun parti n'a été radié.

Le sénateur Di Nino : Comment faites-vous pour vérifier l'authenticité de la liste des 250 noms?

M. Mayrand : Dans le formulaire, les membres doivent fournir certains renseignements personnels que nous pouvons vérifier dans le registre des électeurs. S'ils refusent, nous pouvons les contacter directement pour avoir confirmation que le formulaire a bien été rempli par eux et qu'ils sont membres du parti.

Le sénateur Di Nino : Vous nous avez donné une liste de tous les partis enregistrés. Serait-il possible de connaître le montant des sommes que chacun a recueillies? Je crois qu'il s'agit là de renseignements de nature publique. Je suppose que ces sommes d'argent sont accompagnées d'un reçu. Dans le cas contraire, pourrions-nous savoir quelle est la proportion de ces sommes d'argent qui ne font pas l'objet d'un reçu?

M. Mayrand : Je suppose que c'est possible. Comme vous l'avez dit, ce sont des informations publiques.

Le sénateur Di Nino : Ce serait intéressant de connaître le montant des contributions qui ont été faites aux partis.

M. Mayrand : Voulez-vous ces chiffres depuis 2000?

Le sénateur Di Nino : Si ces statistiques sont relativement faciles à obtenir, nous aimerions les obtenir pour chaque année afin de vérifier si une tendance se dessine.

M. Mayrand : Seriez-vous intéressé à avoir les statistiques concernant le nombre de votes enregistrés?

Le sénateur Di Nino : Oui, ce serait très utile. Au moment de procéder à l'examen de cette loi, il serait très utile de disposer de ces statistiques afin de mieux comprendre l'incidence que cette loi a eue sur le régime démocratique au pays — combien de partisans, le montant des contributions, les infractions dont vous avez été saisis en raison de contributions excédentaires, et cetera.

M. Mayrand : Nous vous fournirons ces données.

La présidente : Vous nous avez remis la liste des partis qui ont présenté moins de 50 candidats.

M. Mayrand : Oui, vous avez cette liste.

La présidente : Est-ce que beaucoup d'entre eux se situent entre 50 candidats et le maximum? J'ai oublié quel était le maximum?

Mr. Mayrand: It is 6 parties, and up to 308 candidates.

The Chair: That would help us a great deal.

Senator Watt: How many parties can be accepted at the federal level?

Mr. Mayrand: There is no limit. Any organization can be accepted that can assemble 250 members and meet the administrative requirements.

Senator Watt: In other words, this country could easily go crazy. It could be uncontrollable.

Mr. Mayrand: I gather that in Australia they could have as many as 75 names on the ballot.

Senator Watt: The First Peoples National Party of Canada is newly registered this election. Which election? Is that this year?

Mr. Mayrand: It is the 2006 election. They fielded candidates for the first time in the 2006 election.

Senator Watt: How do you monitor or follow up on that? Will they or will they not succeed? Is there any information in relation to that from your office?

Mr. Mayrand: Each year, as I indicated, the leader must confirm the party objectives, so we have an annual statement from the leader, and every three years they also must resubmit a list of 250 members.

Senator Watt: Have they been doing that?

Mr. Mayrand: Yes, so far they have.

Senator Watt: When you are determining the criteria, the rules and procedures that need to be followed on how one can become a party and a member of a national assembly, do the provinces determine what the rules should be and does the national assembly also have a role to play in terms of what the criteria should be? How does it work?

I ask this question because I have never been able to understand one party that is within the system. They are not necessarily — at least from what I know — supporting the country as a whole, but they are within the central system and seem to be moving in the direction of destroying the country. How can this be accepted in the modern country that we have today? I do not understand that. Maybe you can enlighten me.

Mr. Mayrand: That is an important question. Currently, we do not apply a qualitative test as to the intent of the political platform of a party. We apply the rules that I described earlier, which are quite administrative in nature. I believe, as my predecessor testified in the past, that it is not an area the Chief Electoral Officer should step into. It could be seen as compromising the independence and objectivity of the institution if we were to assess the validity of the political objectives of an organization. Therefore, we rely, again, on the statement of the leader as to the purpose, which is to support a candidate during an election.

M. Mayrand : Il y a six partis et le maximum est de 308 candidats.

La présidente : Cela nous sera très utile.

Le sénateur Watt : Combien de partis peuvent-ils être acceptés à l'échelon fédéral?

M. Mayrand : Il n'y a pas de limite. Toute entité qui peut réunir 250 membres et satisfaire aux exigences administratives peut être acceptée.

Le sénateur Watt : En d'autres termes, le pays pourrait être saisi d'un vent de folie et devenir incontrôlable.

M. Mayrand : Je crois qu'en Australie, il est possible d'avoir jusqu'à 75 noms sur le bulletin de vote.

Le sénateur Watt : Le First Peoples National Party of Canada est nouvellement enregistré pour ces élections. Quelles élections? Celles de cette année?

M. Mayrand : Il s'agit des élections de 2006. Ce parti a présenté des candidats pour la première fois aux élections de 2006.

Le sénateur Watt : Comment vous y prenez-vous pour contrôler ou effectuer le suivi? Vont-ils réussir ou non? Votre bureau a-t-il des informations à ce sujet?

M. Mayrand : Comme je l'ai indiqué, le chef du parti doit confirmer chaque année les objectifs de son parti. Par conséquent, nous recevons chaque année une déclaration du chef et tous les trois ans, le parti doit par ailleurs soumettre à nouveau une liste de 250 membres.

Le sénateur Watt : Est-ce que les partis ont obtempéré?

M. Mayrand : Oui, jusqu'à présent ils l'ont fait.

Le sénateur Watt : En ce qui a trait aux critères, aux règles et à la marche à suivre pour créer un parti et pour devenir député, est-ce que les provinces participent à la définition des règles et est-ce que l'assemblée nationale a également un rôle à jouer pour définir les critères? Comment cela fonctionne-t-il?

Je vous pose la question, parce que je n'ai jamais pu comprendre un parti qui fait partie intégrante de notre système. À ma connaissance, ce parti n'appuie pas le pays dans son ensemble, mais il fait partie du système central et semble prôner la destruction du pays. Comment peut-on accepter une telle chose dans un pays moderne comme le nôtre? Cela m'échappe. Peut-être pouvez-vous m'éclairer.

M. Mayrand : Voilà une question importante. Pour le moment, nous n'appliquons pas de critères qualitatifs à l'intention de la plate-forme politique d'un parti. Nous appliquons les règles que j'ai décrites plus tôt, qui sont assez administratives par nature. Je suis convaincu, comme mon prédécesseur l'a déclaré par le passé, que ce n'est pas un terrain sur lequel devrait s'aventurer le directeur général des élections. Cela pourrait être jugé contraire à l'indépendance et à l'objectivité de l'institution d'avoir à évaluer la validité des objectifs politiques d'une organisation. Là encore, nous nous reposons sur la déclaration du chef du parti qui affirme avoir pour objectif d'appuyer un candidat à l'occasion d'une élection.

Senator Watt: If I understood you correctly, that could mean two things: On the one hand, it is a very political issue; and on the other hand, it could also be a legal issue. There could be room for a judge of the Supreme Court of Canada to decide if the political side of it does not take up that responsibility. That is something that may have to be dealt with down the road. Do you agree with that?

Mr. Mayrand: I am not sure, unless, again, the platform of the party and the statement from the leader of that party offended other legislation. The Criminal Code applies and governs freedom of speech, so it is not absolute in a certain sense. Maybe a court could be involved as a result of a proceeding triggered by a citizen.

The Chair: It seems to me that one of the arguments that underlay the *Figueroa v. Canada (Attorney General)* case that brought us where we are today was the reference to the Charter of Rights provision that every citizen has the right to vote and to stand for election. All the people to whom Senator Watt refers are citizens of Canada.

Therefore, they are stuck with it for the time being. For a long time being, I hope. That is my political position.

Senator Watt: On that point, citizens have to be involved, so I would imagine the citizens would have to trigger that, if they wished to do so.

Mr. Mayrand: They could trigger it.

Senator Oliver: I have two points. First, I gather the essence of your evidence today is that the amendments to the Canada Elections Act effected by Chapter 24 of the Statutes of Canada 2004 have now been in force for nearly four years, and you are assuring us that their administration has not caused any particular problems for you at Elections Canada. In other words, it is working well.

Mr. Mayrand: For us, yes, that is correct.

Senator Oliver: My second point is about the 250 members. I have had a hand at drafting constitutions for parties and for leadership campaigns. We always keep in mind, when someone is running for a national campaign, how many names we want on their nomination form. Since this is a national campaign, we do not want them all from one province such as Nova Scotia, and if it is national, there should be someone from British Columbia, Ontario and Quebec. Here, the only condition you refer to is to have 250 members.

Is it possible, under this, that all of those members could come from a small town in Southern Saskatchewan, and does that make it a national party?

Senator Milne: They are all from one province.

Le sénateur Watt : Si je vous ai bien compris, il y a donc deux aspects à cette question : d'une part, c'est une question éminemment politique; d'autre part, c'est aussi une question juridique. Il y aurait matière à demander à la Cour suprême du Canada si l'aspect politique n'exerce pas cette responsabilité. Voilà une question qu'il faudra bien finir par se poser. Partagez-vous ce point de vue?

M. Mayrand : Je n'en suis pas certain, à moins que la plateforme du parti et la déclaration de son chef soient contraires à d'autres lois. Le Code criminel s'applique et régit la liberté d'expression, et il n'est donc pas absolu dans un certain sens. Il est possible qu'un tribunal puisse être saisi d'un recours intenté par un citoyen.

La présidente : Il me semble qu'un des arguments qui sous-tendaient la cause *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, affaire qui est à l'origine de la situation actuelle, faisait référence à une disposition de la Charte des droits garantissant à chaque citoyen le droit de voter et de se présenter aux élections. Toutes les personnes auxquelles le sénateur Watt fait référence sont des citoyens du Canada.

Par conséquent, ces personnes doivent s'accommoder du Canada pour le moment. Et pour longtemps, je l'espère. C'est mon point de vue politique.

Le sénateur Watt : À ce sujet, il faut qu'une procédure soit enclenchée par des citoyens. J'imagine donc qu'il faudrait que des citoyens décident d'agir en ce sens.

M. Mayrand : Ils pourraient enclencher une telle procédure.

Le sénateur Oliver : J'ai deux remarques. Tout d'abord, je crois que l'essentiel du témoignage que vous présentez aujourd'hui est que les modifications qui ont été apportées à la Loi électorale du Canada et intégrées au chapitre 24 des Lois du Canada de 2004 sont désormais en vigueur depuis près de quatre ans et que, selon vous, leur administration n'a pas causé de problèmes particuliers chez vous, à Élections Canada. Autrement dit, tout fonctionne bien.

M. Mayrand : De notre côté, tout est correct.

Le sénateur Oliver : Ma deuxième remarque concerne les 250 membres. J'ai eu moi-même l'occasion de participer à la rédaction de la constitution de certains partis et à l'organisation de campagnes à la direction. Il faut toujours tenir compte, lorsque quelqu'un se présente dans le cadre d'une campagne nationale, du nombre de noms que l'on veut voir figurer sur le formulaire de présentation des candidatures. Dans le cas d'une campagne nationale, on ne souhaite pas que tous les candidats proviennent d'une seule province, par exemple la Nouvelle-Écosse. Il faut aussi des représentants de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec. Ici, la seule condition que vous avez mentionnée, est l'obligation de réunir 250 membres.

Compte tenu de ce critère, serait-il possible que tous les membres d'un parti proviennent d'une petite ville du sud de la Saskatchewan et que leur organisation soit considérée comme un parti national?

Le sénateur Milne : Ils viennent tous d'une seule province.

Senator Oliver: Does this concern you?

Mr. Mayrand: If we go back to the *Figueroa v. Canada (Attorney General)* decision, the Supreme Court of Canada stressed the important contribution that some regional, local, political organizations could make to the democratic life of this country.

Senator Oliver: We are talking about national parties.

Mr. Mayrand: No.

The Chair: What if they run in only one province?

Senator Oliver: I am interested to know how you feel about the members being 250 people from one small town.

Mr. Mayrand: Again, they would have to convince citizens to vote for them, and certainly the reading I make from the Supreme Court is that they stress the importance of smaller entities in the political life of the country. I do not feel I need to go there, but historically, some parties started with a very narrow regional base and grew to a national party. The Supreme Court was very concerned not to impose barriers to political organizations. At least, that is my reading of the case.

Senator Oliver: It points out that there is a difference between a national leadership campaign for a leader of a party. However, it was my view then that it is important for this person who wants to run for the national leadership of a national party to have support in more than one small territory or region. It was my view that the person should have representation from at least three different provinces at the time. However, if you are satisfied, that is fine.

Mr. Mayrand: Absolutely; leadership contests are subject to the rules adopted by each party. Again, I have to refer to the *Figueroa v. Canada (Attorney General)* decision.

Senator Andreychuk: I am on the same wave length about some of these issues. When the bill was before us, there was concern for the new definition. The amendment added a purpose-based definition of “political parties,” meaning an organization, one of whose fundamental purpose is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election. The concern then was that the strength of our electoral system is based on your office being absolutely neutral and that any political decisions made are made elsewhere. You are responsible to ensure that it is free and fair according to the laws, practices and procedures in place.

For the first time in Canadian history we were adding the words “to participate in public affairs” by a political party, and the judgment would be made in your office. We asked whether you are equipped to do it. We also asked whether, if you do it,

Le sénateur Oliver : Est-ce que cela vous préoccupe?

M. Mayrand : Dans la décision rendue dans l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, la Cour suprême du Canada a souligné l'importante contribution que certaines organisations politiques régionales et locales peuvent faire à la vie démocratique de notre pays.

Le sénateur Oliver : Nous parlons de partis nationaux.

M. Mayrand : Non.

La présidente : Que se passe-t-il s'ils présentent des candidats uniquement dans une seule province?

Le sénateur Oliver : J'aimerais savoir comment vous réagiriez si les 250 membres de ce parti habitaient tous la même petite ville.

M. Mayrand : Il leur faudrait convaincre les citoyens de voter pour eux et, d'après moi, la décision de la Cour suprême souligne l'importance des petites entités dans la vie politique de notre pays. Sans aller trop loin, chacun sait que certains partis dans l'histoire de notre pays ont commencé avec une base régionale très mince avant de devenir un parti national. La Cour suprême a fait bien attention de ne pas imposer des obstacles aux organisations politiques. C'est tout au moins l'interprétation que je donne à sa décision.

Le sénateur Oliver : Elle souligne qu'il y a une différence lorsqu'il s'agit d'une campagne nationale à la direction en vue d'élire le chef d'un parti. Selon moi, cependant, il est important que la personne qui souhaite accéder à la direction nationale d'un parti national reçoive l'appui d'électeurs qui ne proviennent pas tous du même petit territoire ou secteur. Je voulais à l'époque que cette personne soit appuyée par des représentants d'au moins trois provinces différentes. Cependant, si vous êtes satisfaits, c'est très bien.

M. Mayrand : Absolument; les congrès d'investiture sont soumis aux règles adoptées par chaque parti. Là encore, je me réfère à la décision *Figueroa c. Canada (Procureur général)*.

Le sénateur Andreychuk : Je partage le même point de vue concernant certaines de ces questions. Lorsque nous avons examiné le projet de loi, certaines craintes avaient été soulevées relativement à la nouvelle définition. La modification a ajouté une définition de « parti politique » reposant sur les objectifs, qualifiant le parti politique d'organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres. Nous étions inquiets parce que la force de notre système électoral tient au fait que votre bureau est absolument neutre et que les décisions politiques sont prises ailleurs. Vous avez pour responsabilité de faire en sorte que les élections se déroulent de manière libre et équitable, conformément aux lois, aux pratiques et aux méthodes en place.

Pour la première fois dans l'histoire canadienne, nous avons ajouté qu'un parti politique doit « participer aux affaires publiques ». Et c'est à votre bureau de décider si ce critère est respecté. Nous nous demandions si vous étiez équipés pour le

you would be tainted as being involved in the electoral commission process.

We were not concerned because of evidence we had in Canada. However, the struggle around the world is to ensure free and fair elections. We continually tell countries overseas that the electoral commission has to be free from political decisions. You cannot have a functioning democracy without that. When we added these words, that was the concern, and, as I recall it, that is what led to the review more than anything else.

I want to know how you interpret "public affairs." That is the question that bothered us the last time around.

Mr. Mayrand: I believe that is an issue that would be of grave concern for any electoral body.

Our approach to the definition is to read it in its entirety: "... to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election." Essentially, our position is that if you support a candidate in an election, you are participating in public affairs, because are you coming out publicly to try to convince electors.

We stay away from judgment or expressing views of the quality or nature of the participation of public affairs. That has meant that we rely on two factors; first, a signed statement by the leader of the party that they meet the definition of political party; and, second, that the party actually presents candidates in an election.

Senator Andreychuk: When we moved from the 50-candidate threshold requirement, it was thought that people could probably jump these hurdles if they took a totally neutral position. If someone had an opinion, gets a candidate and starts a party, how do we ensure that that person functions within the law? For example, one cannot promote hate using our political system. One must still comply with the laws of the land.

Who enforces that if you are not reading the constitution or tracking them? Do you rely on the press and other political parties to scrutinize the process? Is that what we are relying on?

Mr. Mayrand: The framework of the electoral act puts Elections Canada in a reactive mode, so we rely upon participants in the political process, citizens and the press to bring matters to our attention. In matters of electoral financing, we have a review authority. Those parties, once registered, have to meet the same regulatory burden as a large national party. They must file returns, explain their expenditures and the contributions they collect. We review those, and that information is readily available. For any of the parties listed, the information is available of whether returns have been filed

faire. Nous nous demandions par ailleurs si, ce faisant, vous pourriez être accusés d'ingérence dans les activités de la commission électorale.

Nos craintes ne découlaient pas d'événements ayant eu lieu au Canada. Cependant, on s'efforce partout dans le monde d'organiser des élections libres et équitables. Nous recommandons continuellement aux pays d'outre-mer de faire en sorte que la commission électorale soit tenue à l'écart des décisions politiques. Sans une telle indépendance, il est impossible d'avoir une société qui fonctionne selon les principes démocratiques. C'est ce dont nous avons peur lorsque nous avons ajouté ces mots et c'est, je m'en souviens, ce qui, plus qu'autre chose, a déclenché la révision.

J'aimerais savoir comment vous interprétez « affaires publiques ». C'est une question qui nous a dérangés la dernière fois.

M. Mayrand : Je crois que ce serait un problème grave pour n'importe quel organe électoral.

Nous abordons la définition dans son intégralité : « organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres ». Nous estimons essentiellement qu'en appuyant un candidat aux élections, on participe aux affaires publiques, parce qu'on prend publiquement position afin de tenter de convaincre les électeurs.

Nous tenons à éviter de prononcer des jugements ou d'exprimer des points de vue quant à la qualité ou à la nature de la participation aux affaires publiques. C'est pourquoi, nous nous appuyons sur deux facteurs : premièrement une déclaration signée par le chef du parti attestant que son parti répond à la définition de parti politique; et deuxièmement, que le parti présente des candidats aux élections.

Le sénateur Andreychuk : Lorsque nous avons modifié le seuil de 50 candidats, nous pensions que les partis politiques pourraient sans doute facilement franchir cet obstacle en adoptant une position totalement neutre. Comment s'assurer qu'une personne qui fait la promotion d'une opinion politique, qui présente un candidat et qui fonde un parti agit en conformité de la loi? Par exemple, on ne peut pas encourager la haine en se servant de notre système politique. Il faut respecter les lois du pays.

Qui applique ce contrôle si vous ne lisez pas les articles de constitution des partis et si vous ne les surveillez pas? Comptez-vous sur la presse ou sur les autres partis politiques pour vous assurer que le processus se déroule dans l'ordre? Est-ce de cette façon que vous procédez?

M. Mayrand : La loi électorale impose à Elections Canada un cadre réactif, de sorte que ce sont les personnes qui participent au processus politique, les citoyens et la presse, qui peuvent attirer notre attention sur certaines questions. Cependant, nous sommes autorisés à examiner les méthodes de financement électoral. Une fois enregistrés, les partis doivent respecter les mêmes critères réglementaires qu'un grand parti national. Ils doivent produire des déclarations, expliquer leurs dépenses et les contributions qu'ils recueillent. Nous examinons ces documents et ces informations sont disponibles. Dans le cas de tous les partis

and what is in those returns. That is available for the public to review, and they can bring to our attention any concerns they have.

Senator Andreychuk: We rely on transparency as we do in other areas.

Mr. Mayrand: Yes, that is absolutely correct.

Senator Andreychuk: Senator Oliver touched on regionalism. As I read the decision of the Supreme Court, they were concerned about the Charter and everyone's right to vote. Of course, one has to be a certain age to vote, so not every Canadian citizen gets to vote. Putting that issue aside, in some countries, the challenge is to get a regional balance and a national flavour. We see many emerging democracies, in Europe and elsewhere, where there is a need to represent more than one small interest.

The Supreme Court did not go that way and nor did this act. It relied on the premise that everyone has the right to participate and that the system will work for the benefit of all. However, all of this could erupt over one situation. What would you do if that happened, if it became political in that sense? When people raise constitutionality and motives, are you strictly off limits?

Mr. Mayrand: I do not know that we would have a role to play. Perhaps I am missing part of the question.

Senator Andreychuk: It will be a political debate. The Supreme Court made certain judgments, to which we are trying to adhere, but ultimately it is a political judgment of the rules of the game. Is that not correct?

Mr. Mayrand: Yes, and that, in my humble view, should be properly addressed by political entities and Parliament, if need be.

Senator Andreychuk: You were asked about deregistration. How does the challenge process work? People can find out on the Internet who is registered and what they are doing. They may consider that a registered party is not a legitimate political party whose fundamental purpose is to participate in public affairs. Can they launch a challenge?

Mr. Mayrand: They can file a complaint. The Chief Electoral Officer has the authority to ask a party, at any time, to show that they continue to meet the basic requirements of the act. In addition, the Commissioner of Elections can apply to the court to seek deregistration. Therefore, there are two mechanisms to determine whether the entities continue to meet the requirements of the definition and whether they continue to abide by the rules set out in the act.

Senator Andreychuk: You have 16 parties now. You could get more if you advertised. Some people might call it education; and some might call it a public service announcement. Do you do any campaigning about the new act and how it applies?

figurant sur la liste, on peut vérifier s'ils ont produit des déclarations et quel est leur contenu. Le public peut en prendre connaissance et porter les problèmes à notre attention.

Le sénateur Andreychuk : Comme dans d'autres secteurs, nous nous appuyons sur la transparence.

M. Mayrand : Oui, c'est tout à fait juste.

Le sénateur Andreychuk : Le sénateur Oliver a parlé de régionalisme. Dans sa décision, la Cour suprême se préoccupait de la Charte et du droit de vote de tous les citoyens. Évidemment, tous les citoyens canadiens ne peuvent pas voter, car il faut avoir un certain âge pour le faire. Cela étant dit, dans certains pays, la difficulté est d'atteindre une dimension nationale tout en maintenant un équilibre régional. Beaucoup de démocraties émergentes, en Europe et ailleurs, ont du mal à représenter plus qu'un petit intérêt local.

La Cour suprême n'a pas privilégié cette option, et la loi non plus. Elle s'est appuyée sur le fait que tous les citoyens ont le droit de participer et que le système agira pour le bien de tous. Cependant, on pourrait se retrouver dans une situation qui changerait tout ça. Que feriez-vous si une telle crise politique se produisait? Pouvez-vous intervenir lorsqu'on invoque la constitutionnalité et les motifs?

M. Mayrand : Je ne pense pas que nous ayons un rôle à jouer. Peut-être qu'une partie de la question m'échappe.

Le sénateur Andreychuk : Ce sera un débat politique. La Cour suprême a rendu certaines décisions que nous nous efforçons de respecter, mais au bout du compte, c'est un jugement politique des règles du jeu. N'est-ce pas?

M. Mayrand : Tout à fait et, à mon humble avis, ce serait aux entités politiques et au Parlement d'en débattre, le cas échéant.

Le sénateur Andreychuk : On soulevé la question de la radiation. Comment fait-on pour intenter un recours? La population peut vérifier sur Internet quels sont les partis enregistrés et quels sont ceux qui ne le sont pas. Certaines personnes peuvent considérer qu'un parti enregistré n'est pas un parti politique légitime dont l'objectif essentiel consiste à participer aux affaires publiques. Comment peuvent-elles intenter un recours?

M. Mayrand : Elles peuvent déposer une plainte. Le directeur général des élections peut, à tout moment, demander à un parti de prouver qu'il continue à respecter les exigences de base fixées par la loi. Par ailleurs, le commissaire aux élections peut s'adresser aux tribunaux pour demander une radiation. Par conséquent, il y a deux mécanismes permettant de déterminer si les entités continuent à respecter les exigences de la définition et si elles continuent à respecter les règles fixées par la loi.

Le sénateur Andreychuk : Il y a actuellement 16 partis. Vous pourriez en avoir plus si vous faisiez de la publicité. Certains diraient de l'éducation; et d'autres pourraient même le considérer comme un service d'intérêt public. Est-ce que vous diffusez de l'information sur la nouvelle loi et son application?

Mr. Mayrand: We do awareness with those who might be interested in changes in the act. That is a general standard procedure. We have not actively promoted the formation or creation of new entities.

Senator Milne: I apologize for missing the first part of your speech, Mr. Mayrand. It is something in which I am very interested.

Following from what Senators Andreychuk and Oliver said, the Bloc Québécois is a perfectly legal national party even though they only operate within Quebec. Under this act, it is theoretically possible that someone in one particular riding could mobilize all their friends, relatives and neighbours, come up with 250 people and get elected as a leader of a national party, even though they were only in one riding. Perhaps it is necessary in the future for Parliament to look at the definition of “national party” in this context.

It would be a very hot potato; many political parties would not want to go there. However, it seems to me that it is germane to the whole situation because here we are with one particular party that sways the national results strongly but is only represented in one province.

Mr. Mayrand: It will be a challenge to accomplish the objective given the Supreme Court decision. It will be very difficult to articulate legislation that would meet the entitlement to vote meaningfully in the democratic process.

The Chair: The present Government of Canada is based in large measure on a party that began as essentially a regional party. Some people have roots in the other portion of what became the governing party.

Senator Milne: The one that was taken over.

When Mr. Figueroa came before us on behalf of the Communist Party of Canada last time around, he was concerned about the proposed penalty provisions in the bill that allow for deregistration and liquidation of a party's assets — obviously, he was very concerned about it — should it commit an offence with respect to financial abuse.

Has a party ever been deregistered under this bill?

Mr. Mayrand: I am not aware of any court decision. It would require a court decision which, following the finding of a criminal offence, could impose deregistration. It has not occurred.

Senator Milne: In neither case has it occurred?

Mr. Mayrand: No, it has not.

Senator Milne: He was also concerned about the power of a court to consider factors such as a party's political program — their advertising material and their policy statements — when deciding whether a party has as its fundamental purpose the participation in public affairs.

Has that ever been a problem since then?

M. Mayrand : Nous faisons des efforts de sensibilisation auprès de personnes susceptibles d'être intéressées à apporter des changements à la loi. C'est la pratique normale. Nous n'avons pas activement encouragé la formation de nouvelles entités.

Le sénateur Milne : Monsieur Mayrand, je vous prie de m'excuser d'avoir manqué la première partie de votre allocution. C'est un sujet qui m'intéresse beaucoup.

Pour faire suite aux interventions des sénateurs Andreychuk et Oliver, le Bloc Québécois est un parti national en bonne et due forme, même s'il n'est représenté qu'au Québec. En vertu de cette loi, il est théoriquement possible pour quelqu'un de mobiliser tous ses amis, ses parents et ses voisins dans sa circonscription, de réunir ainsi 250 personnes et de se faire élire comme dirigeant d'un parti national, même si ce parti ne serait présent que dans une seule circonscription. Il s'avérera peut-être nécessaire à l'avenir que le Parlement se penche sur la définition de « parti national » dans ce contexte.

Ce serait un sujet extrêmement épineux; de nombreux partis politiques ne voudraient pas s'y frotter. Cependant, il me semble que cette question est pertinente à la situation qui nous préoccupe puisque nous avons dans ce cas un parti qui exerce une influence nette sur les résultats nationaux alors qu'il n'est représenté que dans une seule province.

M. Mayrand : Il sera difficile d'atteindre cet objectif compte tenu de la décision de la Cour suprême. Il sera extrêmement difficile de libeller un texte de loi qui respecte la pertinence du droit de vote dans un processus démocratique.

La présidente : L'actuel gouvernement du Canada provient pour une bonne part d'un parti qui était à la base essentiellement régional. D'autres membres de ce parti prennent leurs racines dans l'autre section du parti qui est actuellement au pouvoir.

Le sénateur Milne : La section qui a été absorbée.

La dernière fois que M. Figueroa a comparu devant nous au nom du Parti communiste du Canada, il avait exprimé certaines craintes au sujet des dispositions de pénalités qu'il était question d'inclure dans le projet de loi autorisant la radiation et la liquidation des actifs du parti — il était clairement très inquiet à ce sujet — en cas d'infraction en matière financière.

Est-ce qu'un parti a déjà été radié en vertu de cette loi?

M. Mayrand : Je n'ai connaissance d'aucune décision d'un tribunal à ce sujet. En effet, seul un tribunal peut imposer la radiation, après avoir constaté une infraction pénale. Ce n'est jamais arrivé.

Le sénateur Milne : Il n'y a eu aucun cas?

M. Mayrand : Non.

Le sénateur Milne : Il s'inquiétait également du pouvoir accordé à un tribunal de se pencher sur certains facteurs tels que le programme politique d'un parti — ses documents publicitaires et ses énoncés politiques — afin de définir si l'objectif essentiel d'un parti consistait à participer aux affaires publiques.

Est-ce que cet aspect a posé problème depuis?

Mr. Mayrand: No, it has not.

Senator Milne: It appears that the act is actually working.

When Mr. Kingsley came before the committee in the other place, he offered two alternatives to this bill: the removal of the definition of a political party, along with the administrative and enforcement requirements; or the revision of the legislation to grant eligible parties that run between 1 and 49 candidates the three benefits stipulated by the Supreme Court in the *Figueroa v. Canada (Attorney General)* decision — the right to issue income tax receipts, have a party name on the ballot and receive a candidate's surplus. However, they would not be granted any other benefits.

Do you feel Mr. Kingsley was right? Have you considered those alternatives as a way forward?

Mr. Mayrand: At this point, I have to narrow my response to saying that I have to administer the legislation that I am tasked to administer, which seems to be working reasonably well. I am speaking from the perspective of the Elections Canada. Parties may have other views on this matter.

Senator Milne: In looking at applications that were refused since 2004, I noticed with some interest the Co-operative Commonwealth Federation, the old CCF, was trying to revive itself — that is returning to my own roots. Is that true?

Mr. Mayrand: Yes, that is true.

The Chair: I am fascinated by this list. It includes the news that some parties are registered as eligible, which I had not heard. I particularly look forward to hearing from the Work Less Party, which will be interesting.

I would like to come back to the definition of a political party. The law does not say “national” — it only says “political party.” We assume they will be national because we belong to national political parties. However, not everyone does.

To paraphrase, the definition says that one of the fundamental purposes of this group must be to participate in public affairs by presenting candidates. As you have made plain, if they present a candidate, they have presented a candidate. They have met that element of the definition.

It is the fundamental purpose part that interests me. You rely on a statement from the party leader that it is a fundamental purpose. However, “fundamental” is an odd word. It is nice to hear you have not, in fact, had problems. Since our study is supposed to recommend changes if we feel they might be advisable, I am trying to wrap my mind around what might be as well as what is advisable.

I will pick some impeccable organizations so that no one feels I am casting aspersions on anyone. Suppose the Canadian Red Cross or Scouts Canada or the Canadian Labour Congress sent in a signed statement to the effect that one of their fundamental

M. Mayrand : Non.

Le sénateur Milne : Il semble donc que la loi fonctionne bien.

Lorsque M. Kingsley s'est présenté devant le comité de la Chambre des communes, il a proposé de choisir entre deux possibilités : l'élimination de la définition de parti politique et des critères administratifs et d'application qui en découlent; ou la révision de la loi de manière à accorder aux partis admissibles qui présentent entre un et 49 candidats les trois avantages stipulés par la Cour suprême dans l'arrêt *Figueroa c. Canada (Procureur général)* — le droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt pour les dons reçus, le droit d'inscrire l'appartenance politique du candidat sur les bulletins de vote et le droit de remettre au parti les fonds non dépensés durant une campagne. Ce serait les seuls avantages auxquels ils auraient droit.

Que pensez-vous de cette proposition de M. Kingsley? Avez-vous envisagé d'autres possibilités?

M. Mayrand : En ce moment, je dois limiter ma réponse à dire que je dois administrer la loi que je suis chargé d'appliquer et qui semble donner d'assez bons résultats. Je parle dans la perspective d'Élections Canada. Les partis ont peut-être un point de vue différent.

Le sénateur Milne : En regardant les demandes qui ont été refusées depuis 2004, je remarque avec un certain intérêt qu'on y trouve celle de la Fédération du Commonwealth coopératif, la vieille FCC qui tentait de renaître — cela me ramène à mes propres racines. Est-ce que c'est vrai?

M. Mayrand : C'est exact.

La présidente : Cette liste est fascinante. On y trouve certains partis enregistrés dont je n'avais jamais entendu parler. J'aimerais bien entendre les représentants du Parti work less; ce serait intéressant.

J'aimerais revenir à la définition de parti politique. Le texte de la loi n'utilise pas le mot « national », mais seulement l'expression « parti politique ». Nous supposons que ces partis auront une portée nationale, puisque nous appartenons à des partis politiques nationaux. Cependant, ce n'est pas le cas pour tout le monde.

Pour paraphraser la définition, il est question d'organisations dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en présentant des candidats. Comme vous l'avez dit clairement, un groupe qui présente un candidat répond de ce fait à cet aspect de la définition.

C'est la partie concernant l'objectif essentiel qui m'intéresse. Vous vous appuyez sur la déclaration du chef de parti affirmant qu'il s'agit pour lui d'un objectif essentiel. Cependant « essentiel » est un mot bizarre. D'ailleurs, le fait que vous n'ayez pas rencontré de problème est une bonne nouvelle. Puisque notre étude est censée recommander les changements que nous jugerions utiles, j'essaie d'imaginer quels seraient les changements que nous pourrions proposer.

Je vais prendre comme exemple des organisations impeccables afin que l'on ne puisse pas m'accuser de calomnie. Supposons que la Croix-Rouge canadienne ou les Scouts du Canada, ou encore le Congrès du travail du Canada vous faisaient parvenir une

purposes is to present candidates for public office and ran a candidate or two, you are not now in a position to go behind the declaration to say, "Actually the fundamental purpose of the Canadian Red Cross is not to run candidates; the fundamental purpose is humanitarian work." Am I correct?

Mr. Mayrand: It is only one of the fundamental purposes that has to relate to the involvement in public affairs by endorsing a candidate.

We could review various documents — the Constitution, letter of patents — about the organization. We have not done it so far because, again, it is as to whether they would endorse a candidate. If one of the purposes is to participate in public affairs by presenting a candidate, that would meet the test, as we read the statute currently.

The Chair: I wonder if we need this business about one of the fundamental purposes if they meet the test for presenting themselves by meeting all the other criteria, the 250 members and the 4 officers.

Mr. Mayrand: As well as one candidate.

The Chair: Yes, and the candidate. Should that not be enough?

Mr. Mayrand: From my perspective, it would be enough.

The Chair: You do not see any immediate reason to say, "No, we have to keep the fundamental purpose." You can reflect on that if you wish and send us a further response on that.

Mr. Mayrand: I would have great difficulty seeing a case in which I would be questioning the fundamental purposes of an organization without being seen as politically motivated or as applying a subjective judgement.

The Chair: That is very interesting. Thank you.

Senator Milne: I see that one of the reasons for refusal of the King's Party was that it had no short-form name. That is peculiar to me. How do you shorten that name?

Mr. Mayrand: I believe there were a number of other reasons. I am not sure that reason alone was responsible.

Senator Milne: Still, lack of a short-form name for a party seems to be a very superficial reason to refuse any party.

Mr. Mayrand: It is very technical. It is to allow for placement on the ballot.

Senator Milne: King's Party cannot really be shortened. The Conservative Party of Canada can be shortened to Conservative, but that is still longer than King's Party.

Senator Di Nino: We have dealt with this legislation in the past. I expressed it then, and I express it now: I am concerned about the misuse — or even worse, the abuse — by certain groups of people

déclaration signée affirmant que leur objectif essentiel était de faire élire des candidats à une charge publique et de présenter un ou deux candidats aux élections. Il serait désormais impossible de rejeter une telle demande en disant que l'objectif essentiel de la Croix-Rouge canadienne n'est pas de présenter les candidats mais d'offrir un secours humanitaire. Que pensez-vous de cela?

M. Mayrand : Seulement un des objectifs essentiels se rapporte à la participation aux affaires publiques en soutenant un candidat.

Nous pourrions examiner divers documents — les documents de constitution de l'organisation, les lettres patentes. Nous ne l'avons pas fait jusqu'à présent parce que, une fois encore, il faut qu'une telle organisation appuie un candidat. Si un de leurs objectifs est de participer aux affaires publiques en présentant un candidat, le critère de la loi serait, selon nous, respecté.

La présidente : Je me demande si nous avons besoin de l'expression « un des objectifs essentiels » si l'entité faisant une demande d'admissibilité répond à tous les autres critères, les 250 membres et les quatre dirigeants.

M. Mayrand : Et un candidat.

La présidente : Oui, et le candidat. Est-ce que ce ne serait pas suffisant?

M. Mayrand : À mon sens, ce serait suffisant.

La présidente : Vous ne voyez aucune raison immédiate de dire : « Non, nous devons conserver la notion d'objectifs essentiels ». Vous pouvez, si vous le voulez, y réfléchir et nous faire parvenir votre réponse plus tard.

M. Mayrand : J'aurais énormément de difficulté à remettre en question les objectifs essentiels d'une organisation sans donner l'impression d'obéir à des motifs politiques ou d'exercer un jugement subjectif.

La présidente : C'est très intéressant. Merci.

Le sénateur Milne : Je vois qu'une des raisons invoquées pour le refus du King's Party est qu'il manquait une version abrégée du nom du parti. Cela me paraît étrange, comment voulez-vous raccourcir ce nom?

M. Mayrand : Je crois qu'il y avait plusieurs autres raisons. Je ne pense pas que ce parti n'était pas admissible pour cette seule raison.

Le sénateur Milne : Quand même, l'absence d'une version abrégée du nom du parti me semble être une raison tout à fait superficielle de rejeter la demande d'admissibilité d'un parti.

M. Mayrand : C'est une raison très technique qui se rapporte à l'inscription sur les bulletins de vote.

Le sénateur Milne : Il n'est pas possible de raccourcir le nom du King's Party. On peut raccourcir le nom du Parti conservateur du Canada à conservateur, mais ce mot est encore plus long que le titre de King's Party.

Le sénateur Di Nino : Nous avons déjà examiné cette loi. J'avais, à l'époque, exprimé une inquiétude que je vais réitérer maintenant : Je crains la mauvaise utilisation — ou même pire,

to access, one, the ability to promote their cause and, two, tax dollars that obviously belong to all Canadians. Also when the chair talked about reputable organizations, I believe she was trying to make a point with which I agree.

However, I would like to take a look at the other side: organizations that are not reputable.

The Chair: An example would be the Hell's Angels.

Senator Di Nino: Also an association of dangerous offenders in Canada, who might be individuals who are all in jail. If there are 250 members, they could apply. Is there some provision in the act that would negate or deny a group of Canadians the opportunity to become a political party? Is there any place we can find to give us some opportunity to strengthen or change this in a way we consider appropriate in our deliberations?

Mr. Mayrand: Currently, if they meet the various criteria, such as the 250 members, the leader's statement and the three administrators, there are no other criteria in the act that would allow us to question the purpose or the commitment unless they do not present candidates. In that case, they would not be registered.

Senator Di Nino: I am assuming that these people would meet all of the requirements that you have outlined. We allow prisoners to vote.

Mr. Mayrand: Yes, that is correct.

Senator Di Nino: Whether they are criminals or not, we are not able to stop an organization of criminals from forming a party.

Mr. Mayrand: We are not able to do so under the Canada Elections Act. As long as they are electors, it would not fall under the Canada Elections Act. They may be governed by other legislation.

Senator Di Nino: I am not aware of any. However, that has been a concern that I have had. I have also been concerned with organizations that basically want to promote a cause.

I remember that a gentleman once ran for municipal office, and I said to him, "You are crazy. You do not have a chance to get there." He said, "No, but it is great because I can put my signs out, and I am promoting my real estate company."

It does not impact on public dollars through donations and so forth. That is a concern I had then and still have.

Madam Chair, we should be looking at this for some opportunity to include some suggested changes to the legislation. I am looking to you for some direction.

l'abus — par certains groupes qui saisiraient la possibilité de promouvoir leur cause d'une part et de profiter de l'argent des contribuables d'autre part. Aussi, lorsque la présidente a évoqué des organisations jouissant d'une bonne réputation, j'ai pensé qu'elle tentait de démontrer un point de vue que je partage.

Cependant, j'aimerais parler du revers de la médaille : les organisations qui n'ont pas bonne réputation.

La présidente : Par exemple, les Hell's Angels.

Le sénateur Di Nino : Ce pourrait être également une association de dangereux contrevenants du Canada dont certains membres seraient même en prison. En réunissant 250 personnes, ils pourraient présenter une demande d'admissibilité. Est-ce que la loi contient certaines dispositions qui pourraient refuser à un groupe de Canadiens la possibilité de se constituer en parti politique? Est-ce qu'il existe certaines dispositions que nous pourrions renforcer ou modifier d'une manière que nous jugerions appropriée au cours de nos délibérations?

M. Mayrand : Dans l'état actuel des choses, à supposer qu'un groupe respecte les divers critères, notamment réunir 250 membres, la déclaration du chef et les trois dirigeants, la loi ne prévoit aucun autre critère qui nous permettrait de remettre en question l'objectif ou l'engagement de ce groupe, à moins qu'il ne présente pas de candidats. Dans ce cas, il ne pourra être enregistré.

Le sénateur Di Nino : Supposons que ce groupe de personnes respecte toutes les exigences que vous avez soulignées. Les prisonniers ont le droit de voter.

M. Mayrand : Oui, tout à fait.

Le sénateur Di Nino : Qu'ils soient criminels ou non, nous ne pouvons empêcher des individus de se regrouper pour former un parti politique.

M. Mayrand : Nous ne pouvons le faire en vertu des dispositions de la Loi électorale du Canada. Dans la mesure où ils sont des électeurs, la Loi électorale du Canada ne pourrait les en empêcher. Par contre, d'autres lois pourraient intervenir.

Le sénateur Di Nino : Je n'en connais aucune. C'est une des craintes qui me préoccupaient. J'ai également pensé aux organisations qui se serviraient des élections pour promouvoir une cause.

Je me souviens d'avoir rencontré un jour un homme qui se présentait aux élections municipales. Je lui avais fait remarquer qu'il était complètement fou et qu'il n'avait aucune chance. Il m'avait répondu : « Je le sais, mais la campagne électorale me permet d'installer partout des affiches à mon nom et de faire ainsi la promotion de ma compagnie immobilière. »

Il n'y a pas d'incidence sur les deniers publics en raison des dons et autres opérations. C'est une préoccupation que j'avais à l'époque et que j'ai encore.

Madame la présidente, nous devrions nous pencher sur cette question afin de suggérer certaines modifications à la loi. J'attends que vous nous donniez certaines directives.

Mr. Mayrand: Again, due to the decision in *Figueroa v. Canada (Attorney General)* and the position that the Supreme Court took, it will be very difficult, without infringing on a democratic right, freedom of speech or some other fundamental rights, to come up with limitations as to the purpose of an organization that wishes to participate in the democratic process.

Senator Di Nino: If the Hell's Angels decided to form a political party, you would have to approve them assuming they met all of the technical requirements?

Mr. Mayrand: Assuming they are Canadian citizens over 18 years of age, I am afraid there is nothing in the act that would prevent them forming a political entity that would seek and secure registration eventually.

Senator Di Nino: I believe you know where I am going with this one, Madam Chair.

Senator Campbell: It is very rare that I disagree with Senator Di Nino. However, to be frank, all political parties push their cause. I do not want to get political here, but there are ideas that other parties put forward as their platform that I find incredibly repressive and offensive.

Reading the Supreme Court of Canada decision, the issue here is freedom of expression, and that is the basic tenet of democracy. Surely, we cannot go to some founding democracy and say, "You know what? Here is how we do it in Canada. You cannot form a party that does not appeal to the mainstream." For instance, we have the Marijuana Party here, and that is illegal. Some people would find that very offensive. In British Columbia, it is the national flower, so we would be all over this.

Anyone can form a political party if they meet these criteria. It is one thing to form a political party; it is another to put oneself in a position where one can make changes within government and the laws.

The key to your whole presentation was that we have experienced no difficulties. That indicates to me that this is probably not a bad law. If it was a bad law, all these people who are just desperate to form a political party would be after you, such as the Hell's Angels, the prisoners' rights group, the long-term offenders. That is the critical issue.

It is a dangerous step to move down that road to say who can form a political party. If the Hell's Angels formed a political party, I can guarantee there would be some law enforcement attention paid to that in one form or another.

You have done an amazing job. When this first came into being there was a worry in terms of direction. You have handled it very well. This is a good bill. Why fix something that is not broken? That is my opinion.

M. Mayrand : Encore une fois, compte tenu de l'arrêt *Figueroa c. Canada (Procureur général)* et de la position de la Cour suprême, il sera très difficile, sans porter préjudice au droit démocratique, à la liberté d'expression ou aux autres droits fondamentaux, d'apporter des restrictions à la définition de l'objectif d'une organisation qui souhaite participer au processus démocratique.

Le sénateur Di Nino : Si des membres des Hell's Angels décidaient de former un parti politique, est-ce que vous seriez tenu d'approuver leur demande dans la mesure où ils respectent tous les critères techniques?

M. Mayrand : S'ils sont tous des citoyens canadiens de plus de 18 ans, j'ai bien peur que rien dans la loi ne les empêche de former une entité politique susceptible de demander et d'obtenir son enregistrement.

Le sénateur Di Nino : Je suppose, madame la présidente, que vous voyez où je veux en venir.

Le sénateur Campbell : Il est très rare que je ne sois pas d'accord avec le sénateur Di Nino. Mais à la vérité, tous les partis politiques font la promotion de leurs idées. Sans vouloir faire de politique, je peux vous dire que certaines idées affichées sur la plate-forme d'autres partis politiques me paraissent incroyablement répressives et offensantes.

La décision de la Cour suprême du Canada protège la liberté d'expression qui est le principe de base de la démocratie. Il est clair qu'on ne peut pas prodiguer nos conseils à une jeune démocratie en lui disant qu'au Canada il est interdit de former un parti qui ne plaît pas au courant majoritaire de la population. Par exemple, il y a au Canada le Parti marijuana qui prône la consommation d'un produit illégal. Certaines personnes trouveraient à redire de cette situation. En Colombie-Britannique, c'est la fleur nationale, alors, on n'en aurait pas fini d'en parler.

N'importe qui peut constituer un parti politique dès lors que ces critères sont respectés. C'est une chose de former un parti politique; ç'en est une autre de pouvoir introduire des changements au sein d'un gouvernement et dans les lois.

Je crois que l'ensemble de votre exposé consistait à dire que nous n'avons rencontré aucune difficulté. J'ai tendance à penser que cela signifie que ce n'est pas une mauvaise loi. Si c'était une mauvaise loi, les membres des Hell's Angels, les groupes de défense des droits des prisonniers, les détenus purgeant des peines de longue durée vous feraient tous parvenir des demandes en vue de former un parti politique. C'est une question importante.

On entreprendrait une démarche dangereuse en tentant de préciser qui serait autorisé à former un parti politique. Je peux vous dire que si les Hell's Angels décidaient de former un parti politique, les autorités interviendraient d'une manière ou d'une autre pour faire appliquer la loi.

Vous avez fait un excellent travail. Lorsque la nouvelle loi a été adoptée, il y avait certaines inquiétudes quant aux orientations qu'on lui donnerait. Vous avez très bien géré la situation. C'est une bonne loi. Pourquoi vouloir réparer ce qui n'est pas cassé? Voilà mon point de vue.

Mr. Mayrand: I have to bring to your attention that there are other challenges before the courts currently about other aspects of the provisions. Some of those challenges are very much based on the decision of *Figueroa v. Canada (Attorney General)*. There are a number of rules in the current Canada Elections Act that distinguish based on various thresholds, that give rights to independent candidates over parties, registered over not registered parties, et cetera. I do not know if that is something this committee wishes to consider.

I had a meeting with political parties a few weeks back. The issue of the regime with respect to broadcasting was raised during that meeting. I am not saying that they would contravene, but there are some rules on how the allocation of time is done and on what basis that, in light of *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, certainly beg a review or close examination.

Another matter that will come to your attention, if it has not already, is participation in leaders' debate during an election campaign. That area right now is not governed by the Canada Elections Act, but it is a concern to parties.

The Chair: I wonder, Mr. Mayrand, if we could ask you to send us information about the various court cases that you mentioned. I am not asking you to take a position on them — unless you have already done so in court — but rather where they are, whether court decisions have been made, and whether they are under appeal. We will then be in a position to follow through with our own inquiries if we need to do so.

Mr. Mayrand: If the committee has an interest in that, I may be able to review where the case law is, as we speak, and some of the issues that are being addressed by that case law.

We could provide a table that looks at the various treatments of various political entities in the regime, which may help in your review. Again, I am suggesting that in the light of *Figueroa v. Canada (Attorney General)*. Other cases are coming through the system right now that are seeking the full scope of *Figueroa v. Canada (Attorney General)* to be reflected in the Canada Elections Act. That may be something that the committee wishes to consider.

The Chair: That would be helpful, and I believe the deputy chair is weighing in to the same effect here.

Senator Andreychuk: It would be very helpful. The sections that we were dealing with are the freedom to participate in the political process, which is the underpinning of the judgment, and the right of association. That is the issue.

For people that have been convicted and are in custody, we have taken away their freedom of movement but not their other freedoms, and that is why they can now vote. The Hell's Angels may have that label, but if they have not been brought to the courts criminally, they are citizens; they have the right to vote.

M. Mayrand : Je dois vous signaler que certains autres aspects des dispositions sont actuellement contestés devant les tribunaux. Certains de ces recours s'appuient sur la décision qui a été prise dans l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)*. Certaines dispositions actuelles de la Loi électorale du Canada qui font des distinctions en vertu de certains seuils accordent des droits à certains candidats indépendants par rapport aux partis enregistrés et cetera. Je ne sais pas si le comité souhaiterait examiner ces aspects.

Il y a quelques semaines, j'ai rencontré des partis politiques. Au cours de la réunion, il a été question des règles concernant le temps d'antenne accordé aux partis. Sans aller jusqu'à dire que certaines dispositions seraient contraires à la décision, je pense que certaines règles relatives à l'attribution du temps d'antenne et aux critères qui s'appliquent en la matière mériteraient sans aucun doute d'être revues ou examinées de près à la lumière du jugement rendu dans l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)*.

Un autre aspect qui sera porté à votre attention, si ce n'est déjà fait, est la participation au débat des chefs pendant une campagne électorale. Voilà une question qui préoccupe les partis mais qui n'est pas encore régie par la Loi électorale du Canada.

La présidente : Je me demande, monsieur Mayrand, s'il serait possible de nous faire parvenir des renseignements sur les diverses affaires judiciaires que vous avez mentionnées. Je ne vous demande pas de nous donner votre avis — à moins que vous l'ayez déjà fait en cour — mais plutôt de nous indiquer par quels tribunaux ces causes sont entendues, si des jugements ont été prononcés et si elles ont été portées en appel. Nous serons ensuite en mesure de suivre leur évolution si nous le jugeons nécessaire.

M. Mayrand : Si le comité s'intéresse à cet aspect, je pourrais vous présenter un compte rendu actuel de la jurisprudence et vous indiquer quels sont les aspects pris en compte par cette jurisprudence.

Afin de vous aider dans vos travaux, nous pourrions vous fournir un tableau indiquant les divers traitements que le régime réserve aux différentes entités politiques. Là encore, ce serait à la lumière de l'arrêt *Figueroa c. Canada (Procureur général)*. D'autres affaires actuellement en instance réclament que la Loi électorale du Canada prenne en compte l'intégralité du jugement *Figueroa c. Canada (Procureur général)*. Voilà un aspect que le comité souhaiterait peut-être examiner.

La présidente : Ce serait très utile et je pense que la vice-présidente partage cet avis.

Le sénateur Andreychuk : Ce serait très utile. Les notions auxquelles nous nous étions intéressés concernaient la liberté de participer au processus politique, notion qui sous-tend le jugement, ainsi que le droit d'association. Voilà ce qu'il faut examiner.

Les individus qui ont été condamnés et qui sont incarcérés sont privés de leur liberté de mouvement, mais pas de leurs autres libertés, et c'est la raison pour laquelle ils peuvent désormais voter. Les Hell's Angels ont peut-être mauvaise presse, mais s'ils n'ont pas été condamnés par les tribunaux, ce sont des citoyens comme les autres et ils ont le droit de vote.

Are the other parts of the cases that are being challenged on the right of association and freedom of participation, or are they on other issues and bringing in other concepts of law?

Mr. Mayrand: The *Longley* decision is now awaiting authorization to appear before the Supreme Court. That is an Ontario case which has gone through first instance in the Court of Appeal in Ontario. Basically, I believe six representatives of various smaller parties are challenging the threshold to access the quarterly allowance available to larger parties. I do not know if it will be addressed by the Supreme Court or when, but it is proceeding.

The Chair: To follow from Senator Di Nino's nightmare scenario of Parliament being populated by all types of unexpected persons, using the Hell's Angels again as an example, they might well be able to get 250 members together to sign a declaration saying that they belong to the "HA Party Inc.," but do you believe I would be right to assume that the mechanism would be to some extent self-correcting? It would be exceedingly unlikely that they would get elected or even meet that 5 per cent threshold in a given riding for financing. They might pop up in one election, but if the Hell's Angels actually got anyone elected, we would have social problems that go beyond the purview of the Canada Elections Act.

Mr. Mayrand: Yes, I agree. None of those scenarios have even come close to materializing in the current regime. At the end of the day, a candidate needs to get support from electors. I assume it would be very difficult for a group, such as the one you described, to attract any type of meaningful support from electors. I cannot see that happening. Maybe I am naive.

The Chair: Maybe it is naive; maybe it is supremely realistic. I do not know.

Mr. Mayrand: We have to trust our citizens.

The Chair: At this point, we are just beginning our study, so obviously we will have some more work to do. If you could give us that long list of further information, that would help us as we move forward. In the meantime, I thank you all for this useful introduction to our work.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, March 12, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:06 p.m. to continue its consideration of a comprehensive review of the amendments made by An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (S.C. 2004, c. 24).

Senator Joan Fraser (Chair) in the chair.

Les autres affaires en instance portent-elles sur le droit d'association et la liberté de participation ou sur d'autres questions qui font appel à d'autres notions de droit?

M. Mayrand : Les partis concernés par l'arrêt *Longley* attendent actuellement l'autorisation de comparaître devant la Cour suprême. Leur cause a été entendue en Ontario, d'abord en première instance, puis jusqu'à la Cour d'appel de l'Ontario. Je crois essentiellement que six représentants de divers petits partis contestent le seuil imposé pour l'accès à l'indemnité trimestrielle dont bénéficient les partis plus grands. Je ne sais pas si l'affaire sera entendue par la Cour suprême, ni à quel moment, mais elle est en cours.

La présidente : Prenons comme exemple le scénario d'horreur évoqué par le sénateur Di Nino dans lequel le Parlement serait envahi par toutes sortes d'individus indésirables. Supposons encore que les Hell's Angels soient en mesure de réunir 250 personnes signataires d'une déclaration attestant qu'elles appartiennent au « Parti HA Inc. ». Pensez-vous que je me trompe en disant que le mécanisme apporterait lui-même les correctifs nécessaires? Il serait extrêmement improbable que ces personnes puissent se faire élire ou même obtenir 5 p. 100 des voix, soit le seuil nécessaire dans une circonscription donnée pour obtenir un financement. Leur formation pourrait peut-être se manifester à l'occasion d'une élection mais si les Hell's Angels parvenaient à faire élire certains de leurs représentants, il est bien certain que nous ferions face à des problèmes sociaux qui déborderaient largement du cadre de la Loi électorale du Canada.

M. Mayrand : Oui, vous avez tout à fait raison. Aucun de ces scénarios n'a de chance de se réaliser dans le régime actuel. En fin de compte, un candidat a besoin de l'appui des électeurs. Je suppose qu'il serait très difficile pour un groupe tel que celui que vous venez de décrire d'attirer un soutien significatif de la part des électeurs. Je ne crois pas que cela puisse arriver. Je suis peut-être naïf.

La présidente : Naïf ou alors extrêmement réaliste. J'hésite entre les deux.

M. Mayrand : Nous devons faire confiance aux citoyens.

La présidente : Nous venons à peine d'entamer notre étude et nous avons encore beaucoup de travail à faire. Ce serait très utile pour nous de disposer de la longue liste d'informations supplémentaires dont vous nous avez parlé. En attendant, je vous remercie de toutes ces précisions utiles que vous nous avez fournies au moment où nous amorçons nos travaux.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 12 mars 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 6, pour poursuivre son examen complet des modifications apportées à la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24).

Le sénateur Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

[English]

The Chair: I see a quorum. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is continuing its review, as required by statute, of the amendments made by an Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, 2004.

For the first part of our meeting, we have the pleasure of welcoming Greg Fergus, National Director of the Liberal Party of Canada, and Éric Hébert-Daly, National Director of the New Democratic Party of Canada.

For this first meeting, we invited all the parties that hold seats in the House of Commons. The Conservative Party and the Bloc Québécois both kindly declined our invitation. They sent letters with a few comments about the bill that, if they have not been circulated, will be circulated to you and will be part of the proceedings of this committee. However, the Liberal Party and the New Democratic Party of Canada accepted our invitation for which we are very grateful and pleased.

Have you decided which of you gentlemen will go first?

[Translation]

Éric Hébert-Daly, National Director, New Democratic Party of Canada: Madame Chair, I would like to thank you for having invited us to appear before the committee. The NDP has carefully studied the impact of the requirements relating to the registration of political parties, a question that is important for all registered parties.

I would like to begin by saying that, in our opinion, the legislative changes that have allowed political parties, and in particular small political parties, to register and run at elections without having to endorse 50 candidates have proved a resounding success.

[English]

Democracy was not an easy process for a small political party back when they were required to find 50 candidates to be able to run. That was particularly true for political parties that may have tried to attain the 50, come up short and then found themselves with a dozen or so independent candidates. It made it difficult to be treated as an independent — particularly because, in the end, you can receive no money from your party as an independent and cannot transfer any surpluses back to the political party. As a result, the Receiver General would be the gracious host of the surpluses of any campaign by those people. In fact, a small central party would be penalized twice.

[Translation]

Furthermore, the Act does not allow votes cast for a candidate who has become an independent to be added to the total number of votes cast to allow a small central political party to obtain the two per cent of votes required at the national level, or the

[Traduction]

La présidente : Je constate que nous avons le quorum. Conformément à ce qui est prévu, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles poursuit son examen des modifications apportées à la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu de 2004.

Pour commencer, nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous M. Greg Fergus, directeur national du Parti libéral du Canada, et M. Éric Hébert-Daly, directeur national du Nouveau parti démocratique du Canada.

Nous avons convié tous les partis représentés à la Chambre des communes à cette première séance. Le Parti conservateur et le Bloc québécois ont poliment décliné notre invitation. Ils nous ont envoyé des lettres contenant certaines observations sur le projet de loi. Ces lettres vous seront distribuées, si ce n'est déjà fait, et seront prises en compte dans nos travaux. Cependant, pour notre plus grand plaisir, le Parti libéral et le Nouveau parti démocratique du Canada ont accepté notre invitation, et nous les en remercions.

Avez-vous décidé qui prendra la parole en premier?

[Français]

Éric Hébert-Daly, directeur national, Nouveau parti démocratique du Canada : Madame la présidente, je vous remercie de nous avoir invités. Le NPD a regardé comme il faut l'impact causé par l'enregistrement des partis politique, une question qui était importante pour tous les partis enregistrés.

Premièrement, les changements à la loi qui ont permis vraiment aux partis politiques, aux petits partis politiques en particulier, de s'inscrire et de s'identifier lors des élections sans avoir à présenter 50 candidats est, à notre avis, un vif succès.

[Traduction]

La démocratie n'était pas un processus facile pour les petits partis politiques à l'époque où ils devaient trouver 50 candidats pour être dans la course. C'était particulièrement vrai pour les partis qui, malgré leurs efforts, ne pouvaient présenter 50 candidats et se retrouvaient avec une douzaine de candidats indépendants. La situation des indépendants, qui ne bénéficient pas du financement d'un parti politique et qui ne peuvent lui remettre leurs surplus, était peu enviable. Les excédents enregistrés lors des campagnes de ces candidats prenaient le chemin des coffres du receveur général. En fait, les petits partis du centre étaient doublement pénalisés.

[Français]

De plus, la loi n'aurait pas permis à un candidat devenu indépendant d'ajouter au vote total pour permettre à un petit parti politique central d'atteindre 2 p. 100 des votes à l'échelle du Canada et 5 p. 100 dans les circonscriptions où

five per cent required in the electoral districts in which the party has endorsed a candidate, in order to be eligible for public funding. This is obviously a new problem stemming from the passage of Bill C-24 in 2003.

To our mind, the current methods of registration allow us to adequately address what were our two major concerns. First, we were concerned that entities would register political parties as a mere front in order to gain access to tax credits and would, in fact, use the funding they received for other purposes. We were also concerned that there would be an unacceptable growth in these parties to the point that political parties would no longer be able to meet without hiring large halls.

[English]

We had serious concerns about the creation of political parties under this legislation two years ago. We saw them as rather difficult because the idea they could become a front for an organization that wanted to use tax credits to its advantage or to wreak havoc within the political system was a concern.

We have not seen that. We have seen a growth in the number of political parties but, for the most part, my personal evaluation is that they are all legitimate parties wishing to be partisan activists within the political sphere. Because Canada has a political-party-dominated political process, that opens the door to a healthier democracy and is one of the important components of such.

[Translation]

Although these changes seem to have improved the system, the problem of access still remains and I would like to address it now, as it is unacceptable for those parties seeking the support of the electorate. It is not an issue that is directly addressed by this Act but, to our mind, it constitutes one of the biggest barriers to the democratic participation of small political parties in our political system. I am, of course, referring to the two per cent threshold required to be eligible for public funding and the issue of the \$1.91. Access should not be restricted by the number of votes obtained by a party at the last general election.

This is one of our biggest concerns regarding to the current system. It means that the vote cast for a small party that does not achieve the two per cent threshold is essentially worth less than the vote cast for a larger party that is able to meet the five per cent threshold in the electoral districts in which it has candidates.

We believe that this constitutes the largest remaining barrier for small political parties and, although it does not affect us, we believe that change is required if we are to foster a healthy and accessible democracy.

Thank you once again for your invitation. We would be delighted to answer any questions you may have.

ils ont présenté des candidats pour avoir accès au financement public.

C'est évidemment un nouveau problème à cause du projet de loi C-24 adopté en 2003. Les méthodes d'inscription, qui existent actuellement, nous semblent suffisantes pour empêcher les deux gros problèmes qu'on voyait venir. Premièrement, le problème d'un parti politique farfelu qui s'inscrirait tout simplement pour avoir accès à des crédits d'impôt et utiliser les fonds à d'autres fins; aussi, de notre avis, cela nous aide à prévenir la croissance inacceptable de ces partis pour atteindre un niveau où on n'est pas capable de se réunir, en termes de parti politique, sans avoir à louer de grosses salles.

[Traduction]

La création de partis politiques aux termes de cette loi nous inquiétait sérieusement il y a deux ans. Nous craignions en effet que ces partis puissent devenir un écran cachant une organisation qui pourrait utiliser les crédits d'impôt à son avantage ou déstabiliser le système politique.

Mais cela ne s'est pas produit. Le nombre de partis politiques s'est accru, mais je crois qu'il s'agit pour la plupart de partis légitimes qui veulent défendre leurs idées dans l'arène politique. Au Canada, le processus politique dominé par les piliers.

[Français]

Pendant que ces changements semblent avoir aidé notre système, il demeure toujours un problème d'accès que j'aimerais soulever et que nous trouvons inacceptable aux partis qui cherchent l'appui de l'électorat. Ce n'est pas quelque chose qui est touchée par cette loi mais qui est, à notre avis, un des plus grands murs à la participation démocratique des petits partis politiques. C'est la question du 2 p. 100 pour être éligible au financement public par rapport au 1,91 \$. À ce niveau, l'accès ne devrait pas être empêché à cause du nombre de votes qu'un parti politique aurait eu lors des élections.

C'est une des plus grandes craintes qu'on a par rapport au système existant parce qu'une personne qui vote pour un petit parti, qui n'obtient pas le 2 p. 100, finit par avoir un vote qui vaut moins qu'à un parti politique plus grand et qui est capable d'aller chercher 5 p. 100. dans les circonscriptions où il se présente.

Pour nous, c'est le plus grand dilemme qui reste pour les petits partis politiques, malgré le fait que nous, nous ne serions pas touchés par ces changements, nous croyons que pour l'accès à la démocratie et pour une démocratie de santé, c'est ce qu'il nous faut.

Merci encore de l'invitation et il nous fera plaisir de répondre à vos questions.

[English]

Greg Fergus, National Director, Liberal Party of Canada: I would like to thank the committee for the opportunity for the Liberal Party of Canada to speak this afternoon at your review of the provisions of the Canada Elections Act in the context of the registration of political parties. I am pleased that the Senate has deemed it important to review the practical applications of this law since it was passed.

Before beginning, I would like to introduce two of my fellow travellers in the Liberal Party: Jack Siegel, our electoral law expert as well as our Ontario election readiness co-chair, and Harry Mortimer, our director of regulatory compliance and reporting — a job I hasten to add that has become increasingly important since the passage of Bill C-3.

Since the coming into force of Bill C-3, we have noticed the emergence of a number of new political parties. Clearly, this legislation has opened up access to meaningful participation in the political process. Today, I would like to bring to your attention a few matters that I think should be of potential concern to Canadians with respect to the legislation as it stands today.

The first point is in regard to the opening financial position of a political party, including its assets and liabilities at the time of registration. The current provisions of the act require that “within six months after becoming a registered party, the registered party shall provide a statement . . . of its assets and liabilities, including any surplus or deficit, as of the day before the effective date of the registration.”

No provision governs the source or nature of the assets or liabilities of the party at the point of registration. Prior to registration as a political party, a group may undertake to fund their initiatives from many sources, including corporate contributions. Such an entity potentially could raise a certain number, let us say \$35 million, from corporate funds and establish themselves as a political party. It would be legal for the party to use those funds to fund an election and endorse candidates, but I think that contravenes the spirit of the legislation as it is set out.

Perhaps the Senate committee would recommend the addition of a provision to the registration requirements for a political party that restricts the opening assets and liabilities of the new entity to a low, perhaps nil, but reasonable amount. Any changes to the assets or liabilities would be subject to all provisions of the Canada Elections Act on an ongoing basis.

[Translation]

The second point I would like to raise relates to the administrative burden generated by the on-going compliance requirements of political party registration. Broadly speaking, the Act requires that a political party submit the declarations of 250 electors; the name of the leader and a copy of the party's resolution to appoint the leader; the signed consent of the officers of the party and its chief agent accepting their respective responsibilities; and the leader's declaration that one of the

[Traduction]

Greg Fergus, directeur national, Parti libéral du Canada : Je voudrais remercier le comité d'avoir permis au Parti libéral du Canada de prendre la parole cet après-midi lors de l'examen des dispositions de la Loi électorale du Canada concernant l'enregistrement des partis politiques. Je suis heureux que le Sénat ait jugé important de s'intéresser aux applications pratiques de cette loi depuis son adoption.

Avant de commencer, j'aimerais vous présenter deux de mes collègues du Parti libéral : Jack Siegel, spécialiste de la loi électorale et coprésident, Promptitude d'élection, région de l'Ontario, et M. Harry Mortimer, directeur, Conformité aux règlements et reddition des comptes, un poste qui, je m'empresse de l'ajouter, a pris de l'importance depuis l'adoption du projet de loi C-3.

Depuis l'adoption du projet de loi C-3, plusieurs nouveaux partis politiques ont vu le jour. De toute évidence, cette mesure législative a favorisé une participation utile dans le processus politique. Aujourd'hui, je voudrais attirer votre attention sur certains aspects de la loi dans sa forme actuelle qui, je crois, pourraient inquiéter les Canadiens.

Il y a d'abord la situation financière initiale des partis politiques, y compris leur actif et leur passif au moment de leur enregistrement. Actuellement, les dispositions prévoient que, « dans les six mois suivant son enregistrement, le parti enregistré produit un état de son actif et de son passif [...] et de son excédent ou son déficit à la date de l'enregistrement ».

Aucune disposition ne régit la source ou la nature de l'actif et du passif du parti au moment de son enregistrement. Avant de s'enregistrer en tant que parti, un groupe peut décider de financer ses activités au moyen de plusieurs sources, dont des entreprises. Il pourrait ainsi recueillir une coquette somme, disons 35 millions de dollars, auprès d'entreprises et se constituer en parti politique. La loi permettrait à ce parti d'utiliser ces fonds pour financer sa campagne et appuyer ses candidats, mais je crois que pareille pratique contrevient à l'esprit de la loi telle qu'elle a été adoptée.

Vous pourriez recommander l'ajout d'une disposition exigeant qu'un parti politique ait un actif et un passif faibles et raisonnables, peut-être même inexistants, au moment de son enregistrement. Tout changement à cet égard serait toujours assujéti aux dispositions de la Loi électorale du Canada.

[Français]

Le deuxième point que j'aimerais soulever est la charge administrative liée au respect constant des règles de l'enregistrement des partis politiques. En termes très généraux, la loi exige qu'un parti politique recueille la déclaration de 250 électeurs, le nom et la résolution de nomination du chef, la déclaration de chaque agent d'un parti et du chef indiquant qu'ils acceptent leurs responsabilités respectives et la déclaration du chef du parti selon laquelle l'un de ses objectifs essentiels

party's fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election.

While this may not seem like a lot of work, gathering these declarations every three years is very time consuming for a large party reliant on volunteers, as is the Liberal Party. Furthermore, were the deadline to fall during an election campaign, we would be too busy to gather signatures in order to comply with the rules and, at any rate, nobody would question the legitimacy of a well-established party such as the Liberal Party or the New Democratic Party. Perhaps the Act should contain a provision automatically extending the deadline by six months if it falls within 120 days of the writ being dropped.

On a similar note, I would like to sound an alarm as to the consequences of the growing compliance burden that we have witnessed over the past few years, as a result of amendments to the Canada Elections Act, for parties run primarily by volunteers. At the local level, we struggle to retain our chief financial officers. It is a heavy burden. I can but imagine the problems that Bill C-3 requirements cause small political parties, even registered ones such as the Green Party of Canada, the Libertarian Party of Canada and the Marxist-Leninist Party of Canada.

[English]

My final point refers to the fundamental purpose declaration that I just cited in my second concern. My concern is that this declaration may risk serving as mere lip service coupled with a single candidacy in each general election. I noticed at the previous hearing of this committee that the Chief Electoral Officer, Marc Mayrand, said it would be an offence to raise funds with an intention to transfer them to an entity other than one regulated by the act.

I suggest to the committee that you would want to look at the situation of transferring assets as opposed to funds between the parties at that point.

I could talk in a more detailed fashion or I can ask my colleague, Jack Siegel, to address this issue, but it is one we should look at.

In the interests of time, I will bring this to an end.

Should an appropriate standard be "the dominant purpose" rather than the fundamental purpose of establishing that political party? Put differently, it is not unimaginable to conceive that an entity could be both a political party and a charity.

If it were to satisfy that end, we would ask if it could then raise funds with the greater tax benefit for moderate-level donors provided for political parties.

I will stop with these reflections. We would be happy to take any of your questions.

The Chair: Thank you.

consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres.

Cela ne semble pas constituer beaucoup de travail, mais la collecte de ces déclarations tous les trois ans demande beaucoup de temps pour un grand parti constitué de bénévoles comme c'est le cas pour le Parti libéral. Et si la date butoir tombait en même temps qu'une campagne électorale, nous serions un peu trop occupés pour recueillir des signatures afin de satisfaire une des conditions alors que personne ne songerait à remettre en question la légitimité d'un parti établi comme le Parti libéral ou le Nouveau parti démocratique. Peut-être la loi devrait-elle comporter une disposition qui repousserait automatiquement de six mois la date butoir si elle tombait dans les 120 jours suivant la convocation d'une élection générale.

Dans le même ordre d'idées, je souhaite lancer une alerte générale face aux exigences croissantes de conformité imposées ces dernières années par les modifications à la Loi électorale du Canada à un parti dirigé majoritairement par des bénévoles. Nous avons de la difficulté à l'échelle locale à convaincre les directeurs financiers à demeurer en poste. C'est un fardeau très lourd. Je ne peux qu'imaginer les problèmes que posent les obligations aux termes du projet de loi C-3 aux petits partis, même ceux qui sont enregistrés comme le Parti vert et le Parti libertarien et le Parti marxiste-léniniste.

[Traduction]

Enfin, je voudrais discuter de la déclaration des objectifs essentiels dont je viens de parler. Je crains que cette déclaration ne soit qu'un ramassis de belles paroles et qu'un seul candidat puisse se présenter à chaque élection générale. Lors de votre dernière réunion, Marc Mayrand, directeur général des élections, a indiqué que le fait de recueillir des fonds avec l'intention de les transférer à une entité autre que celle régie par la loi constituerait une infraction.

Il serait peut-être bon de comparer le transfert d'actifs et le virement de fonds entre les partis.

Je pourrais entrer dans le détail ou laisser la parole à mon collègue Jack Siegel. Mais vous devriez étudier la question.

Comme mon temps est limité, je m'arrêterai là.

Les déclarations devraient-elles confirmer les « objectifs dominants » plutôt que les objectifs fondamentaux d'un parti? Autrement dit, pourrait-on permettre à une entité d'être à la fois un parti politique et un organisme caritatif?

Si nous allions en ce sens, nous pourrions leur demander de recueillir des fonds qui offriraient le meilleur avantage fiscal aux bailleurs de fonds moyens des partis politiques.

Je terminerai sur ces réflexions. Je serais heureux de répondre à vos questions.

La présidente : Merci.

Senator Stratton: The question of political parties of a minor nature, in some instances, is to be applauded. We have a greater sense of democracy because of it. In your opinion, where does it lead? You have a small political party that operates as an entity but it neither elects anyone nor has the potential of electing anyone. Where do you think it should lead? The enactment of a bill is in progress. Is there another step?

Mr. Fergus: I take it as a point of principle. If the parties are legitimately representing or trying to represent a point of view that is not being addressed by other political parties, then I take it as a good thing that they are able to participate in the democratic process.

The bill has brought it down to allowing one person to represent the candidacy as opposed to the former provisions, which required a minimum of 50 candidates to be considered a political party. The Supreme Court would agree that that was considered too onerous an obligation. Is there a soft point? I do not know. As long as they are legitimately pursuing a political objective, then I would suggest it is a fine thing.

Where does it go? I can only guess. I am trying to conceive of the other perspective and I would have more trouble with that than with opening up the process.

Senator Stratton: For example, would proportional representation not be the next logical step?

Mr. Fergus: Is it proportional representation? Is it preferential balloting?

Senator Stratton: That is a fundamental question. We can get into the minutiae of proportional representation but the next logical step in the process with this bill — if you allow these minor parties to exist and if they capture a percentage of the vote — would be for them to have a number of seats in Parliament?

Mr. Fergus: I would be more than happy to invite my colleague, Mr. Siegel.

Jack Siegel, Co-Chair, Standing Committee on the Constitution and Legal Affairs, Liberal Party of Canada: Keep in mind that we have Bill C-3 as a result of the Supreme Court's decision in *Figueroa v. Canada (Attorney General)* and the elimination of the pre-existing standard and the need to establish a new one. I do not know that anything said by the Supreme Court that got us here could be interpreted as requiring a change in the underlying electoral system.

One can make an argument that it is a step to take. Voters in two or three provinces have another opinion. The discussion needs to take place as part of the overall public agenda on whether we make reforms, not merely look at proportional representation, and other modifications to the first-past-the-post system. It is a healthy debate but I do not know that it follows from *Figueroa* or Bill C-3.

Le sénateur Stratton : Les petits partis politiques sont, dans certains cas, une bonne chose, car ils renforcent notre idée de la démocratie. Mais, d'après vous, où cela nous mène-t-il? Certains petits partis qui sont des entités actives se révèlent incapables de faire élire qui que ce soit. À quoi cela sert-il, d'après vous? Nous travaillons à faire adopter un projet de loi. Auriez-vous autre chose à proposer?

M. Fergus : Je crois que c'est une question de principe. Si ces partis expriment ou s'efforcent de faire valoir légitimement un point de vue qui n'est pas défendu par d'autres partis politiques, alors c'est une bonne chose qu'ils puissent participer au processus démocratique.

Conformément à la mesure législative, les entités peuvent présenter un seul candidat au lieu de 50 pour être considérées comme des partis politiques. La Cour suprême conviendra que cette obligation était trop coûteuse. Y a-t-il une faille? Je l'ignore. Tant et aussi longtemps que le parti poursuit un objectif politique légitime, tout va bien.

Et où va-t-on ainsi? Je ne peux que faire des suppositions. J'essaie d'imaginer l'autre solution et il me semble que ce serait pire que d'ouvrir le processus.

Le sénateur Stratton : Par exemple, ne serait-il pas logique de passer à la représentation proportionnelle?

M. Fergus : S'agit-il de représentation proportionnelle? De vote préférentiel?

Le sénateur Stratton : C'est une question fondamentale. Nous pouvons entrer dans les détails de la représentation proportionnelle, mais la prochaine étape logique, si l'on permet à ces petits partis d'exister et s'ils obtiennent un pourcentage de vote, consisterait-elle à leur laisser occuper un certain nombre de sièges au Parlement?

M. Fergus : Je serais plus qu'heureux de laisser la parole à mon collègue, M. Siegel.

Jack Siegel, coprésident, Commission permanente de la Constitution et des questions juridiques, Parti libéral du Canada : N'oubliez pas que nous revoyons le C-3 à la suite de la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, de l'élimination de l'ancienne norme et de la nécessité d'en établir une nouvelle. À ce que je sache, la Cour suprême n'a rien dit qui laisse penser qu'il faille modifier le système électoral sous-jacent.

D'aucuns diront que c'est ce qu'il faut faire. Ce n'est toutefois pas l'avis des électeurs d'une ou deux provinces. La discussion doit avoir lieu dans le cadre d'un débat public général sur le besoin de faire des réformes plutôt que de simplement examiner la représentation proportionnelle, ainsi que d'autres modifications du système électoral majoritaire. C'est un débat légitime, mais je ne sais pas s'il s'inscrit dans la logique de la décision de la Cour suprême dans *Figueroa* ou du projet de loi C-3.

Senator Stratton: I understand that but you are political and that is your business. I would ask Mr. Hébert-Daly of the New Democratic Party of Canada whether he thinks this should lead somewhere.

Mr. Hébert-Daly: There is no question that the NDP has long supported proportional representation as a way to allow minority voices to be heard in Parliament. We see it as potentially a way to increase the participation of women in Parliament. We have many ways of seeing the benefits of proportional representation. I was asked this question around Bill C-24, which is a method of financial proportional representation. It provides a bit of recognition and support to political parties who do not have representation in the House of Commons. That is why I go back to my point on political party financing being prevented and why the *Longley* decision, which we are awaiting, will be intuitive. I hope it helps us to go that extra step and recognize political parties, even if they do not elect people. Is a political party's only purpose to elect people or is it to help shape some of the debate? For some parties in this country, it is not only about electing candidates, but also about pushing forward an agenda or issues they feel strongly about and a political perspective.

Senator Stratton: I am a believer in proportional representation. I am trying to understand your position on this.

To make the point, in the respective constitutions of Iraq and Afghanistan, there is a requirement for 25 per cent women. I pose that as another question to you that perhaps we should take that route?

Senator Milne: For Senator Stratton's benefit, I would point out that proportional representation does not always mean groups or people are represented properly. The women in Afghanistan are not provided with offices or any of the amenities that the male members of Parliament have. They are there and, hopefully, are heard but I am not holding my breath.

I have the same question for both Mr. Fergus and Mr. Hébert-Daly about the *Figueroa* case that struck down the minimum-of-50-candidates law. Is there a soft point? Is one candidate too few? The court said that the requirement of 50 candidates is too great. Is there somewhere in-between that should define a political party?

Mr. Hébert-Daly: I think one is sufficient, and one should be sufficient. I do not think there is a soft point beyond that. It would be difficult to identify what that would be. From the perspective of a small political party, it would be difficult for them to set a standard by which they would feel it would need to go. My party and I feel strongly that one candidate is enough.

Senator Milne: Under the current requirement of one, how could you prevent a party from declaring its purpose is the Me Party?

Mr. Hébert-Daly: The Chief Electoral Officer has within his powers ways to deregister such a party. If 250 people said they supported the Me Party — their nearest and dearest — given the

Le sénateur Stratton : Je comprends, mais vous travaillez dans le domaine politique et cette question est de votre ressort. Je demanderais à M. Hébert-Daly, du Nouveau parti démocratique du Canada, s'il croit que cette affaire nous mènera quelque part.

M. Hébert-Daly : Il ne fait aucun doute que le NPD appuie depuis longtemps la représentation proportionnelle, qui permet aux minorités de se faire entendre au Parlement. Nous croyons que c'est un moyen d'accroître la participation des femmes au Parlement. Les avantages de la représentation proportionnelle sont multiples. On m'a posé cette question lors de l'examen du projet de loi C-24, qui concerne la représentation proportionnelle d'un point de vue financier. Il permet aux partis politiques qui ne sont pas représentés à la Chambre des communes d'obtenir une certaine reconnaissance et du soutien. Je le répète, les partis politiques ont de la difficulté à trouver du financement et la décision que nous attendons dans l'affaire *Longley* pourra nous guider. J'espère qu'elle nous aidera à progresser et à reconnaître des partis politiques, même si leurs candidats ne sont pas élus. Les partis politiques ne servent-ils qu'à élire des gens ou à lancer un débat? Certains partis, au pays, ne souhaitent pas seulement faire élire des candidats, mais également défendre un programme ou des idées qui leur tiennent à cœur et promouvoir un point de vue politique.

Le sénateur Stratton : J'ai foi en la représentation proportionnelle. Mais j'essaie de comprendre votre position.

Par exemple, les constitutions de l'Irak et de l'Afghanistan exigent une représentation de 25 p. 100 de femmes. Croyez-vous que c'est la voie à suivre?

Le sénateur Milne : Je ferai remarquer au sénateur Stratton que la représentation proportionnelle ne se résume pas toujours à la représentation adéquate de groupes ou de gens. Les femmes afghanes ne disposent pas des bureaux ou des installations dont bénéficient les hommes membres du Parlement. Elles sont là et, espérons-le, se font entendre, mais je ne compte pas trop là-dessus.

J'aurais une question pour MM. Fergus et Hébert-Daly au sujet de la décision rendue dans l'affaire *Figueroa*, qui a invalidé la disposition imposant un seuil de 50 candidats. Voyez-vous un point faible? Devrait-on exiger plus qu'un seul candidat? La cour a statué que le seuil de 50 candidats était trop élevé. Existe-t-il un juste milieu qui permettrait de définir ce qu'est un parti politique?

M. Hébert-Daly : Je crois qu'un seul candidat est suffisant. Je ne vois pas de faille. Il serait difficile pour les petits partis politiques de déterminer le nombre de candidats dont ils ont besoin pour se lancer dans une élection. Mon parti et moi-même croyons fermement qu'un seul candidat suffit.

Le sénateur Milne : Comme, actuellement, les partis peuvent présenter un seul candidat, comment les empêcheriez-vous de déclarer que leur objectif est d'être le Parti du moi?

M. Hébert-Daly : Le directeur général des élections est habilité à radier ce genre de parti. Si le Parti du moi recueille le soutien de 250 personnes — probablement des proches et des amis — on n'a

constraints in the act in terms of the motivation, purpose and partisan nature of the organization, there is sufficient coverage to deal with that. The last two years have not taught us that we are wrong, until now in any case.

Mr. Fergus: Perhaps 50 is too high a standard to hold. With all due respect, I disagree with the minimum of one. I know that we want to avoid the situation presented in *Longley*. Mr. Siegel could probably speak more to that case given his expertise in legal matters. The opportunity for abuse could happen, although it has not to date. We should try to ensure that the provisions of the legislation will avoid that kind of situation.

Mr. Siegel: The problem with a minimum of one is that it completely eliminates the distinction between an independent candidate and a party. The threshold needs to be low to meet the points made by the Supreme Court in *Figueroa* but a minimum of two might be a bit more rational that there is linkage between two campaigns. Otherwise, you are saying that an independent candidate who can also assemble 250 signatures has year-to-year benefits that other independent candidates do not. I am not sure that clarifies the situation or improves upon it any better.

My other area of law is union labour law where a union is two people or more in most regimes as opposed to a bargaining unit of one. Again, the bargaining unit of one is the individual. If a party is a collective, surely there should be more.

Senator Milne: My second and final question is to Mr. Fergus because I did not understand what you were talking about in your final point. You say that the fundamental-purpose declaration may risk serving as mere lip service, coupled with a single-person candidacy in each general election. I do not understand what you are getting at there.

Mr. Fergus: For the purposes of time, I had cut back that section of my remarks to ensure I respected the five-minute limit. I will ask Mr. Siegel to walk us through that one.

Mr. Siegel: The notion of having the declaration of it being a fundamental purpose to participate in the political process by putting forward candidates is there as a safeguard, as part of the intention of addressing the *Figueroa* decision, so the entity that registers has some character of an ongoing political continuity — but a fundamental purpose may not be its dominant purpose. The concern remains that one establish and declare it to be a purpose in order to obtain the financial benefits, the tax receiving, which is of enormous potential benefit to donors as a means of raising money for a number of purposes.

In discussions, I have used the illustration of founding the Party Party, whereby the Party Party wants to establish a means for people to have more fun and puts a candidate forward for that purpose. Every year, it gets its 250 supporters to kick in \$200 toward the Party Party party pool, which then gives each of them a \$150 tax receipt. It costs them \$50 to have an enormous party.

pas à craindre que pareille chose se produise compte tenu des restrictions que prévoit la loi sur le plan de la motivation, de l'objectif et de la nature partisane de l'organisation. Rien, au cours des deux dernières années, ne nous a prouvé le contraire.

M. Fergus : Le seuil de 50 candidats est peut-être trop élevé, mais, avec tout le respect que je vous dois, je crois qu'un seul, c'est insuffisant. Je sais que nous voulons éviter la situation qui s'est présentée dans l'affaire *Longley*. M. Siegel pourrait probablement nous en dire davantage compte tenu de son expertise dans le domaine juridique. Il y a une possibilité d'abus, bien que cela ne se soit pas produit jusqu'à présent. Nous devrions veiller à ce que les dispositions du projet de loi préviennent ce type de situation.

M. Siegel : Le seuil minimal d'un candidat pose problème, car plus rien ne distingue un candidat indépendant d'un parti. Le seuil doit être bas pour cadrer avec l'esprit de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Figueroa*, mais un minimum de deux personnes serait peut-être plus raisonnable, puisqu'il y a un lien entre deux campagnes. Sinon, un candidat indépendant qui peut aussi recueillir 250 signatures dispose, d'une année à l'autre, d'avantages dont les autres candidats indépendants sont privés. Je ne suis pas certain que cela clarifie ou améliore la situation en quoi que ce soit.

Je m'occupe également du droit syndical, où l'on considère dans la plupart des régimes qu'un syndicat est composé d'au moins deux personnes. Ici encore, la personne seule est considérée comme un particulier. Si un parti est un collectif, il faut qu'il y ait plus d'une personne.

Le sénateur Milne : Ma deuxième et dernière question s'adresse à M. Fergus, dont je n'ai pas compris les derniers commentaires. Vous avez dit que l'énoncé des objectifs fondamentaux pourrait se résumer à de belles paroles et permettre à un parti de présenter un seul candidat dans une élection générale. Je ne vous suis pas.

M. Fergus : Je n'ai pas été plus loin dans mon raisonnement pour ne pas dépasser les cinq minutes qui m'ont été allouées. Je vais demander à M. Siegel de nous expliquer ce qu'il en est.

M. Siegel : L'obligation de remettre une déclaration confirmant que l'un des objectifs essentiels du parti consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres sert de mesure de sécurité. Conformément à la décision prise dans l'affaire *Figueroa*, l'entité qui s'enregistre doit avoir une certaine continuité politique. Cependant, un objectif essentiel n'est peut-être pas l'objectif dominant. Certains pourraient établir un parti et déclarer qu'ils souhaitent participer aux affaires publiques afin d'obtenir des avantages financiers sous la forme de crédits d'impôt, ce qui aurait des bénéfices énormes pour les donateurs puisque cela leur permettrait de recueillir des fonds à d'autres fins.

J'ai déjà donné l'exemple du Parti festif, qui présenterait un candidat afin de permettre aux gens de s'amuser davantage. Chaque année, ses 250 partisans verseraient 200 \$ à la caisse du parti en échange d'un reçu d'impôt de 150 \$ et pourraient ainsi faire la brigue pour 50 \$.

As long as you say it is a fundamental purpose and field a candidate, you are covered. Should it not be something more? The phrasing we are throwing forward for consideration — by no means are we saying this is what you have to do — is whether or not it should be the dominant purpose of the entity to participate in the political process and, in so doing, put forward a candidate in each general election.

I agree with Mr. Hébert-Daly that it is not the only point of a political party, although I might get disagreement from my friend over here. The NDP's greatest contributions to this country do not come from the force of its numbers in the House of Commons; they come from the strength of its arguments for socially progressive policies. Any entity that participates in the process should have that ability, and it should be recognized as something worthy of respect and deference.

Senator Milne: Mr. Siegel, that was exactly what my CCF/NDP father used to tell me.

Mr. Hébert-Daly, what do you think about what Mr. Siegel said — that one is an individual and two makes a party in union parlance?

Mr. Hébert-Daly: Again, I do not particularly agree with my colleague. I say this with due respect because I understand the principle in the union movement — particularly of saying that there has to be more than one person with which to create a union. Therefore, I accept that understanding in that context.

However, in the political realm, if it meant that a political party was going to run two candidates but failed to run a second one for whatever reason — because they got to the deadline too late or were unable to get their deposit together for that particular candidate — despite the fact the party may be more than just that one candidate which I believe it is, a political party is far more than just the candidates it represents. It is the membership, the executive board, et cetera. In a scenario like that, you do end up leaving a political party that may have all the right intentions out on a limb.

I do believe that the Chief Electoral Officer has enough room to look at a political party and say, I do not think you are meeting these criteria. I think a Party Party, for example, would certainly be caught relatively quickly and would not qualify for registration.

The Chair: The Chief Electoral Officer, when he appeared before us, did not seem to think it was that far-fetched, although we did not use the Party Party as an example. He did tell us that, basically, they rely on the declaration of the party leader and tend not to go behind that. They get the 250 names, which seems like supporting evidence.

I asked him if it would be simpler just to drop the fundamental-purpose thing altogether. I am quite sure Mr. Siegel does not think we should drop some reference to purpose. Do you think that way?

Il suffit de dire que c'est un objectif essentiel et de présenter un candidat pour être à l'abri. Ne faudrait-il pas faire plus? Le libellé que nous vous invitons à considérer — et en aucun cas sommes-nous en train de vous l'imposer —, c'est de savoir si tel devrait être l'objectif dominant de l'entité pour participer au processus politique et, par le fait même, présenter un candidat à chaque élection générale.

Je suis d'accord avec M. Hébert-Daly pour dire que ce n'est pas le seul but d'un parti politique, au risque de m'attirer le désaccord de mon collègue juste ici. Les plus grandes contributions du NPD à notre pays ne sont pas attribuables au nombre de ses sièges à la Chambre des communes; elles sont attribuables à la solidité de ses arguments en faveur de politiques progressistes sur le plan social. Toute entité qui participe au processus devrait avoir cette capacité, et celle-ci devrait être reconnue comme une valeur qui mérite le respect et l'estime.

Le sénateur Milne : Monsieur Siegel, c'est exactement ce que mon père, un partisan du CCF/NPD, me disait.

Monsieur Hébert-Daly, que pensez-vous des propos de M. Siegel — à savoir qu'il faut deux personnes et non pas une pour former un parti dans le milieu des syndicats?

M. Hébert-Daly : Encore une fois, je ne suis pas tout à fait d'accord avec mon collègue. Je le dis avec tout le respect que je lui dois parce que je comprends le principe du mouvement syndical — particulièrement l'idée qu'il faut plus d'une personne pour créer un syndicat. Par conséquent, j'accepte ce point de vue dans ce contexte.

Toutefois, dans le domaine politique, si un parti politique avait l'intention de présenter deux candidats mais n'avait pas réussi à présenter le deuxième pour une raison ou pour une autre — parce qu'on a dépassé la date butoir ou qu'on n'a pas pu amasser suffisamment de fonds pour ce candidat en particulier — même si le parti pourrait ne pas se résumer à ce seul candidat, avis que je partage, il n'en demeure pas moins qu'un parti politique est beaucoup plus que les candidats qu'il représente. Il y a les membres, le conseil de direction, et cetera. Dans un tel scénario, on finit par se retrouver avec un parti politique qui a peut-être les meilleures intentions, mais qui est dans une situation très délicate.

Je crois que le directeur général des élections a une marge de manœuvre suffisante pour examiner un parti politique et dire : « Je ne pense pas que vous répondez aux critères ». Je crois qu'un Parti festif, par exemple, serait certainement repéré assez rapidement et ne serait pas admissible à l'enregistrement.

La présidente : Lorsque le directeur général des élections a comparu devant nous, il n'a pas semblé croire que c'était tiré par les cheveux à ce point-là, même si nous n'avons pas utilisé l'exemple du Parti festif. Il nous a dit que son bureau se fie essentiellement à la déclaration du chef du parti, sans aller plus loin. Les 250 noms qu'il obtient semblent servir de preuves à l'appui.

Je lui ai demandé s'il serait plus simple de juste laisser tomber tout le concept de l'objectif essentiel. Je suis persuadée que M. Siegel ne pense pas que nous devrions supprimer une allusion quelconque à l'objectif. Êtes-vous de cet avis?

Mr. Hébert-Daly: No, not at all.

The Chair: We have to tackle the purpose thing in some way.

Mr. Hébert-Daly: Absolutely.

The Chair: That was a supplementary. I apologize to Senator Milne for barging in.

Senator Oliver: I have a question for Mr. Fergus. I was interested in the section of your brief that dealt with the source and nature of assets. You gave the hypothetical of \$35 million.

I favour multiple parties in Canada because that gives more choice to Canadians in the democratic system. Anything we can do to get more parties registered gives Canadians more opportunity to debate the public issues that they should have in mind before casting their vote. Therefore, I would not favour anything that prevents parties from emerging.

A number of Canadian parties have emerged from the vision of one individual. I am thinking of parties in Western Canada. Often, that one individual put up his or her personal money to fund that party. If I had \$5 million and a vision and an idea, I should be able to put my money behind my ideas and build my party. That is not \$35 million, as in your example, but I do not think there should be any limit on the original source. I think that deprives Canadians of the right to have new parties with new ideas to give everyone a better choice.

We have to level the playing field. You two represent established parties and you know from election law and experience that incumbents have a huge advantage. If you try to balance the advantage of incumbents against the person who wants to put up \$5 million to start their party, it begins to level off. Given my views, what do you say about your hypothetical of \$35 million?

Mr. Fergus: Although we have the same concern, we disagree about how to get there. There are two issues I will try to address.

The first is about the level playing field. I recognize that the New Democratic Party, the Liberal Party and the Conservative Party have had proud and long histories and have a certain ability, with the network available, to raise funds from Canadians, whereas newer parties do not have that same kind of network to start the process.

However, in order to level the playing field, it does not seem right to me that, whereas the existing political parties are limited by the contribution cap of \$1,100 from individuals, a new party can spring up and have as its basis a \$5-million or \$35-million kitty with which to begin its operations. That strikes me as being unfair.

M. Hébert-Daly : Non, pas du tout.

La présidente : Nous devons traiter de la question de l'objectif, d'une façon ou d'une autre.

M. Hébert-Daly : Absolument.

La présidente : C'était une parenthèse. Je demande pardon au sénateur Milne de m'être mêlée à la discussion.

Le sénateur Oliver : J'ai une question pour M. Fergus. Ce que j'ai trouvé intéressant dans vos observations, c'est la partie sur la source et la nature des éléments d'actif. Vous proposez le chiffre hypothétique de 35 millions de dollars.

Je suis en faveur de la présence de partis multiples au Canada parce que cela donne plus de choix aux Canadiens dans le système démocratique. Tout ce que nous pouvons faire pour amener un plus grand nombre de partis à s'enregistrer donne aux Canadiens plus d'occasions de débattre les questions d'intérêt public qu'ils doivent garder à l'esprit avant de voter. Par conséquent, je suis contre tout ce qui empêche l'émergence des partis.

Plusieurs partis canadiens ont vu le jour grâce à la vision d'un seul individu. Je pense surtout aux partis dans l'ouest du Canada. Souvent, l'individu avait financé son parti de sa poche. Si j'avais 5 millions de dollars ainsi qu'une vision et une idée, je devrais être en mesure d'investir mon argent dans mes idées et créer mon parti. Ce n'est pas le montant de 35 millions de dollars, comme dans votre exemple, mais je ne crois pas qu'on doive imposer une limite sur la source de départ. Selon moi, cette limite prive les Canadiens du droit d'avoir de nouveaux partis avec de nouvelles idées afin de donner à tout le monde un meilleur choix.

Nous devons uniformiser les règles du jeu. Vous deux représentez des partis bien établis et vous savez, d'après la loi électorale et votre expérience, que les députés en place ont une longueur d'avance considérable. Si on essaie de trouver un juste milieu entre la longueur d'avance des députés et la personne qui veut mettre 5 millions de dollars pour démarrer son parti, ils seront alors sur un pied d'égalité. Compte tenu de mon point de vue, que dites-vous à propos de votre montant hypothétique de 35 millions de dollars?

M. Fergus : Même si nous partageons la même préoccupation, nous sommes en désaccord quant à la façon d'arriver au même résultat. Il y a deux questions dont je vais essayer de traiter.

La première concerne l'uniformisation des règles du jeu. Je reconnais que le Nouveau Parti démocratique, le Parti libéral et le Parti conservateur s'appuient sur une longue et fière histoire et jouissent d'une certaine capacité, grâce au réseau disponible, de se procurer des fonds auprès de la population canadienne, alors que des partis plus récents n'ont pas le même type de réseau pour entamer le processus.

Toutefois, pour uniformiser les règles du jeu, je n'estime pas qu'il soit juste d'imposer aux partis politiques actuels le seuil de contributions de 1 100 \$ par personne, tout en permettant à un nouveau parti de voir le jour grâce à une cagnotte de 5 millions de dollars ou de 35 millions de dollars pour commencer ses opérations. Cela me paraît tout à fait injuste.

I am not suggesting we should limit them to nil in terms of what type of assets and liabilities they would bring to the creation of their party. However, I would suggest that we want to ensure it is a low and reasonable amount, not to give them an undue advantage, in order to avoid those situations.

I wonder if someone can correct me on this. It was when the National Party was set up — was it in 1993? It was on the basis of a generous donation from a Manitoban who had donated \$4 million to the creation of this party. It was under a different legal context than what we find ourselves in now. I remember him saying no one should be allowed to give \$4 million to a party. I think he is right. At some point, you want to avoid the excesses that money can play in terms of establishing a new party.

Mr. Hébert-Daly: On this point, my Liberal Party colleagues and I agree. I think that levelling the playing field means you have to do something about the source of revenue for starting a new party. There is also a danger that can come from a political party being created with, for example, a \$5-million individual donation in the event that party decides a year later to merge with another political party. At what point does it become appropriate or even legal for the party that has benefited from the \$5-million contribution to the smaller party with which they have merged? There are some real concerns there which I share with the Liberal Party of Canada.

Mr. Siegel: I will add a small note. Even as a fallback position, I think one could engage in extensive debate about whether there is an appropriate level of seed money whether it be \$100,000 or \$4 million. Transparency is the more transcendent point upon which I hope everyone would agree. If a new party is to enter the forum with a sizeable nest egg, at minimum, the source of those funds ought to be publicly disclosed as a matter of law.

Senator Oliver: Take my \$5-million example. What if this individual had \$5 million in Royal Bank stock and sold that stock to see through their vision of a new party? What is wrong with that? How does that advance the political process?

Mr. Siegel: I suspect there was no problem with it prior to Bill C-24. However, we have undergone a paradigm shift in Canadian electoral law since the introduction of contribution limits. Prior to 2004, that was perfectly appropriate to do.

Senator Oliver: I am talking about a new party. I am not talking about an annual contribution. I am aware of the new limits.

Mr. Siegel: I think the problem is illustrated in Mr. Hébert-Daly's point that, when a new party is created, it a party and with that comes the statutory provisions for how the mechanics occur regarding the ability to merge with an established party. The establishment of a huge fund to create a new party that is more than the party can spend in a campaign could result in a rather dramatic distortion of the system.

Je ne dis pas que nous devons leur interdire tout montant en ce qui concerne le type d'actif et de passif qu'ils peuvent contribuer à la création de leur parti. Ce que je propose, c'est de s'assurer que ce montant soit bas et raisonnable pour ne pas leur donner un avantage indu, afin d'éviter ces situations.

Je me demande si quelqu'un peut me corriger là-dessus. Cela concerne la création du Parti national — était-ce en 1993? C'était grâce à un don généreux d'un Manitobain qui avait offert 4 millions de dollars pour la création de ce parti. Le contexte juridique de l'époque était différent de celui que nous connaissons aujourd'hui. Je me souviens qu'il avait dit que personne ne devrait avoir le droit de donner 4 millions de dollars à un parti. Je crois qu'il a raison. Il faut bien, à un moment donné, éviter les excès qu'une telle somme peut entraîner en ce qui concerne l'établissement d'un nouveau parti.

M. Hébert-Daly : Là-dessus, mes collègues du Parti libéral et moi sommes d'accord. Je crois que l'uniformisation des règles du jeu signifie qu'on doit faire quelque chose à propos de la source de revenus destinés à la création d'un nouveau parti. De plus, un parti politique créé à partir d'un seul don, par exemple de 5 millions de dollars, peut présenter un danger si le parti décide, un an plus tard, de fusionner avec un autre parti politique. À quel moment devient-il approprié ou même légal pour le parti de bénéficier de la contribution de 5 millions de dollars accordée au petit parti avec lequel il a fusionné? Ce sont là de véritables sujets de préoccupation que je partage avec le Parti libéral du Canada.

M. Siegel : J'ajouterais une petite remarque. Même en guise de position de repli, je crois qu'on pourrait s'engager dans un vaste débat sur la question de savoir s'il y a un niveau approprié de capitaux d'amorçage, que ce soit 100 000 \$ ou 4 millions de dollars. La transparence est l'élément le plus essentiel sur lequel j'espère que tout le monde serait d'accord. Si un nouveau parti devait entrer en scène, avec une tirelire bien remplie, il devrait, à tout le moins, être tenu de divulguer publiquement la source de ces fonds en vertu de la loi.

Le sénateur Oliver : Prenez mon exemple de 5 millions de dollars. Qu'arriverait-il si cet individu avait pour 5 millions de dollars d'actions de la Banque Royale et qu'il les vendait afin de concrétiser sa vision d'un nouveau parti? Qu'y a-t-il de mal là-dedans? Comment cela fait-il avancer le processus politique?

M. Siegel : Je présume qu'il n'y avait rien de mal là-dedans avant le projet de loi C-24. Toutefois, la loi électorale canadienne a changé de paradigme depuis l'introduction des limites de contributions. Avant 2004, c'était tout à fait approprié.

Le sénateur Oliver : Je parle d'un nouveau parti. Je ne parle pas d'une contribution annuelle. Je suis au courant des nouvelles limites.

M. Siegel : Je crois que le problème est illustré dans l'argument de M. Hébert-Daly : lorsqu'un nouveau parti est créé, c'est alors un parti assujéti aux dispositions prévues par la loi en ce qui concerne la fusion avec un parti établi. S'il était possible de créer un parti grâce à une caisse énorme dont le montant dépasserait ce que le parti a le droit de dépenser en campagne, on pourrait assister à une distorsion assez radicale du système.

I agree with you in saying allow them enough money to get into the game, but not to go over the top in satisfying their initial fundraising needs, and not without public disclosure of the source of those funds.

Senator Oliver: Do you have a figure in mind?

Mr. Siegel: I speak for no one but myself, but I would not have a problem with a figure that was in the low six-figure range if you are trying to mount something nationally. When you start moving towards seven figures, it gets dicey.

Senator Milne: I think, Mr. Hébert-Daly, that you were suggesting a new party could be established with an enormous grant before they were incorporated. They could really be a sham and join an existing political party a year or two down the road. Therefore, they could bring an enormous amount of money to that existing political party.

Mr. Hébert-Daly: It does not have to be intended as a sham for it to be a problem. Yes, I suppose it is possible for it to be a sham but, in fact, it may have started out legitimately.

Senator Milne: What if it started out as a sham?

Mr. Hébert-Daly: Then I worry about the Chief Electoral Officer's work in recognizing the political party. That is a different issue.

In fact, it could have been legitimate and could have been one person's legitimate work. It could be a way to promote their ideas individually. They get to a certain point, then have a discussion with a political party and realize they can do this within that party. It would be perfectly legitimate, but we would still find ourselves in a situation where that money comes from sources that would not be legal in any other circumstance.

Senator Milne: My point is that both you and I could design a political party that would sound legitimate to anyone, including the Chief Electoral Officer. However, still in the back of someone's head was the fact that they were intending to make this as a donation to another party eventually.

Mr. Hébert-Daly: It is possible.

Senator Joyal: Since the *Figueroa* decision has interpreted Section 3 of the Charter dealing with the democratic right of every citizen to have the right to vote, I think the threshold imposed by the previous legislation — the one presently implemented — is unconstitutional. I do not think you can say, on one hand, that a number of candidates to be recognized as a party are not acceptable and, at the same time, say the number of votes of that "party" should be at a prescribed level to get the \$1.75 for each vote. There is no logic there.

Administratively, it may be arguable. However, when you consider that limit in regard to Section 1 of the Charter, the reasonable limit in a society, I do not think it is unreasonable. For instance, if that \$1.75 would have been given to all the small parties that did not meet the 2 per cent and 5 per cent thresholds

Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il faut leur permettre assez d'argent pour entrer dans le jeu, mais il ne faut pas leur permettre d'exagérer pour combler leurs besoins initiaux de fonds, ni de ne pas divulguer publiquement la source de ces fonds.

Le sénateur Oliver : Avez-vous un chiffre en tête?

M. Siegel : Je ne parle pour personne d'autre que moi, mais je ne verrais pas d'inconvénient si on parlait d'un peu plus de 100 000 \$, si on essaie d'établir quelque chose à l'échelle nationale. Lorsqu'on commence à s'approcher du million, cela devient bien risqué.

Le sénateur Milne : Je crois, monsieur Hébert-Daly, que vous avez laissé entendre qu'un nouveau parti pourrait être établi grâce à une énorme subvention avant d'être enregistré. Mais en réalité, il se pourrait que ce soit une magouille en vue de pouvoir se joindre, un ou deux ans plus tard, à un parti politique en place. Celui-ci pourrait donc bénéficier d'une somme énorme.

M. Hébert-Daly : Il n'a pas besoin d'être conçu comme une magouille pour poser problème. Oui, je suppose que ce serait possible que ce soit une magouille mais, en fait, le parti aurait peut-être commencé de façon légitime.

Le sénateur Milne : Et si c'était une magouille dès le début?

M. Hébert-Daly : Alors, je m'inquiéteraï du travail du directeur général des élections pour avoir reconnu le parti politique. C'est une tout autre question.

En fait, ce parti aurait pu être légitime et être le fruit du travail légitime d'une personne. Ce pourrait être une façon de promouvoir des idées personnelles. Rendue à un certain point, la personne aurait peut-être une discussion avec un parti politique et se rendrait compte qu'elle peut faire cela à l'intérieur de ce parti. Ce serait parfaitement légitime, mais on finirait quand même par se trouver dans une situation où cet argent proviendrait de sources qui ne seraient pas légales en toute autre circonstance.

Le sénateur Milne : Là où je veux en venir, c'est que vous et moi pourrions créer un parti politique qui aurait l'air légitime aux yeux de tout le monde, même du directeur général des élections. Toutefois, nous avions en fait l'intention dès le début de nous allier ultérieurement à un autre parti.

M. Hébert-Daly : C'est possible.

Le sénateur Joyal : Depuis la décision rendue dans l'affaire *Figueroa* en ce qui concerne l'interprétation de l'article 3 de la Charte relativement au droit démocratique de chaque citoyen de voter, je crois que le seuil imposé par la loi précédente — c'est-à-dire celle qui est en vigueur maintenant — n'est pas constitutionnel. Je ne crois pas qu'on puisse, d'une part, affirmer qu'il n'est pas acceptable d'imposer un nombre de candidats pour être reconnu comme un parti et, d'autre part, dire que le nombre d'électeurs de ce « parti » devrait être à un niveau prescrit pour obtenir 1,75 \$ par vote. Il n'y a aucune logique là-dedans.

Sur le plan administratif, c'est peut-être défendable. Toutefois, lorsqu'on tient compte de cette limite par rapport à l'article 1 de la Charte, la limite raisonnable dans une société, je ne crois pas que ce soit déraisonnable. Par exemple, si ce montant de 1,75 \$ avait été accordé à tous les petits partis qui n'ont pas atteint les

in the last election, I calculated the amount would have been about \$500,000. When you compare that with the overall cost of the election and the millions of dollars the public treasury is channelling to the recognized parties that have met the threshold, I do not think it is disproportionate to the overall results.

My opinion is that this section of the act is unconstitutional. I do not know where the case is now with regard to the *Figueroa* decision, but maybe Mr. Siegel is in a position to inform us. We should recommend that be reviewed and not wait again until the Supreme Court tells us what to do. If we feel this is the right thing to do, we should do it. The problem with the electoral act now is that each change to make it more open and more democratic seems to be dictated to Parliament by the court.

Do you feel there is something wrong here?

Mr. Siegel: I can bring you up to speed. It is the *Longley* decision. There is a previous decision involving Mr. Longley that may be more relevant to this topic. However, Mr. Longley's present dispute went to the Ontario Superior Court where he was successful in having the law struck down as being contrary to the Charter. On appeal to the Ontario Court of Appeal, that decision was reversed. The court found it was a violation of Section 3 but that there was a savings under Section 1 of the Charter, as demonstrably justified in a free and democratic society, on the basis that the previously existing parties, the Rhinoceros Party and the Natural Law Party, were frivolous and a waste of public funds. That was the demonstrable justification on which the Court of Appeal relied. I have an issue with that, particularly given that neither party exists today.

Be that as it may, from the judicial perspective, there is an application for leave to appeal to the Supreme Court that is pending. I am not sure if it has been argued yet, but there is no decision to the best of my knowledge as to whether the Supreme Court will hear it.

From a political perspective as to whether Parliament ought to get ahead of the Supreme Court on the issue, I have no difference with you at all. I argued at the time that this was not worth the trouble that would follow. My arguments fell upon deaf ears in the Minister of Justice's office at the time on the basis that we were told, we can do it so we want to.

It warrants some discussion as to whether or not there is any possible downside. I did the calculation you referred to as to how much money was at stake in the last election. I think your number is high. I may be wrong, but I thought the number was closer to the \$300,000 level.

In the overall scheme of things, the amount of money at issue has probably been consumed in the litigation, if you consider the court as well as the lawyer resources. What we have done is to give voters two things to do with their votes. Not only are they saying that they want so-and-so to be elected to the House of Commons, they are directing a small portion of public funding

seuils de 2 p. 100 et de 5 p. 100 lors des dernières élections, j'ai calculé que le montant se chifferrait à environ 500 000 \$. Lorsque vous comparez cela au coût général des élections et aux millions de dollars que le Trésor public transfère aux partis reconnus qui ont atteint le seuil, je n'estime pas que ce soit disproportionné.

À mon avis, cet article de la loi n'est pas constitutionnel. J'ignore où nous en sommes maintenant avec la décision rendue dans l'affaire *Figueroa*, mais peut-être que M. Siegel sera davantage en mesure de nous informer là-dessus. Nous devrions recommander que cette question soit examinée, au lieu d'attendre une fois de plus que la Cour suprême nous dise quoi faire. Si nous jugeons que c'est la bonne chose à faire, alors faisons-le. Le problème avec la loi électorale maintenant, c'est que chaque modification destinée à la rendre plus ouverte et plus démocratique semble être dictée au Parlement par la cour.

Selon vous, y a-t-il quelque chose qui cloche ici?

M. Siegel : Je peux vous mettre au fait. Il s'agit de la décision dans l'affaire *Longley*. Une décision antérieure, mettant en cause M. Longley, pourrait être davantage pertinente. Toutefois, le litige actuel de M. Longley a été présenté à la Cour supérieure de l'Ontario qu'il a réussi à convaincre que la loi allait à l'encontre de la Charte. Cette décision a toutefois été infirmée par la Cour d'appel de l'Ontario. La cour a conclu qu'il s'agissait d'une violation de l'article 3, mais que l'article 1 de la Charte offrait une sauvegarde, dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, en invoquant l'argument que les partis qui existaient à l'époque, comme le Parti Rhinocéros et le Parti de la loi naturelle, étaient farfelus et représentaient un gaspillage des fonds publics. Telle était la justification démontrable sur laquelle la Cour d'appel s'est basée. J'ai des réserves à ce sujet, particulièrement étant donné qu'aucun de ces deux partis n'existe aujourd'hui.

Quoi qu'il en soit, du point de vue judiciaire, une demande d'autorisation d'appel est en instance devant la Cour suprême. J'ignore si l'on a déjà débattu la question, mais pour autant que je sache, aucune décision n'a été rendue quant à savoir si la Cour suprême entendra la cause.

Du point de vue politique, pour ce qui est de savoir si le Parlement devrait devancer la Cour suprême dans le dossier, mon opinion ne diffère en rien de la vôtre. À l'époque, j'avais allégué que, compte tenu des conséquences, cela n'en valait pas la peine. Au bureau du ministre de la Justice de l'époque, on avait fait la sourde oreille à mes arguments sous prétexte que, nous avait-on dit, nous pouvions le faire comme nous le voulions.

Une discussion est de mise pour déterminer s'il y a un inconvénient possible. J'ai fait le calcul que vous avez mentionné pour savoir combien ont coûté les dernières élections. À mon avis, le chiffre que vous avez donné est élevé. Je me trompe peut-être, mais je pensais que c'était plutôt de l'ordre de 300 000 \$.

Dans l'ensemble, la somme en cause a probablement été dépensée dans le litige, si l'on tient compte des frais judiciaires et des honoraires d'avocats. Ce que nous avons fait, c'est donner aux électeurs une double tâche lorsqu'ils votent. Non seulement ils indiquent quel candidat ils souhaitent voir élu à la Chambre des communes, mais ils dirigent une petite partie du financement

toward the party they choose. Those electors who do not happen to be part of a collective 2 per cent or more do not get to disburse the money like other electors. That is a more fundamental problem than the perspective of the political parties involved.

If I vote for one of the so-called fringe parties, is my vote worth less? It does not make sense.

Senator Joyal: What is your position on that, Mr. Hébert-Daly?

Mr. Hébert-Daly: As I mentioned earlier, that is one of the fundamental problems. The value of someone's vote is in question here. One of the biggest affronts to democracy is that somehow if I were to vote for the Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, my vote would somehow be worth nothing in terms of monetary value. However, the vote of someone who voted for the NDP is worth something. As a basic principle, that is probably what pushes me to believe and pushes our party to believe that this is just unacceptable. We said so at the Bill C-24 hearings back in the day as well, that we thought this threshold was inappropriate in a democratic and healthy democracy.

Senator Joyal: The other aspect of our review pertains to the definition of political party and how that definition is implemented by the Chief Electoral Officer. I heard Mr. Fergus pointing out some administrative difficulties because of the paperwork involved. Is there in the definition per se any element you feel is unworkable, or is it more on the clerical side that you feel it is too heavy to handle?

Mr. Fergus: I would move to the latter rather than the former. I do not think the purpose of the law would be to make anything unworkable. It is workable, but it comes at a cost. The cost is pretty heavy when we move away from the stratospheric heights here in Ottawa and down to what happens in each electoral district association, to depend on volunteers — and I am certain this is the case with the New Democratic Party — to serve as official agents or financial agents. The reporting requirements are heavy, especially compared to what we have been used to in this country in the past. I would suggest that the committee might deem it important to look more at that question, to find out what is actually happening at the local volunteer level for people to be involved in the political process and to try to share their views. It becomes a burden to find people who would serve as financial or official agents just because the reporting requirements are much higher than they ever were.

Senator Joyal: Mr. Hébert-Daly, do you want to comment that?

Mr. Hébert-Daly: I agree that the issue of volunteerism and the requirements and responsibilities placed on our volunteers is enormous. I am not sure it touches this bill necessarily. The 250 signatures every three years, while it is a bit more work for us, is not an insurmountable obstacle to the political process. That is why we find it a decent precondition to becoming

public vers le parti pour lequel ils votent. Les électeurs qui ne font pas partie d'un pourcentage collectif de 2 p. 100 ou plus n'ont pas à déboursier les fonds comme les autres électeurs. C'est là un problème plus fondamental que la perspective des partis politiques concernés.

Si je vote pour un des partis soi-disant marginaux, mon vote vaut-il moins? C'est dénué de sens.

Le sénateur Joyal : Quelle est votre position là-dessus, monsieur Hébert-Daly?

M. Hébert-Daly : Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, c'est l'un des problèmes fondamentaux. Ce qui est en cause ici, c'est la valeur du vote des électeurs. C'est l'un des plus grands affronts à la démocratie : si, pour une raison quelconque, je votais pour l'Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, mon vote ne vaudrait rien du point de vue monétaire. Toutefois, un vote pour le NPD vaut quelque chose. Comme principe de base, c'est probablement ce qui me pousse à croire, et ce qui pousse notre parti à croire que cette approche est tout à fait inacceptable. C'est d'ailleurs ce que nous avons soutenu durant les délibérations sur le projet de loi C-24 à l'époque, c'est-à-dire que nous jugions ce seuil inapproprié dans une société démocratique et saine.

Le sénateur Joyal : L'autre aspect de notre examen concerne la définition d'un parti politique et la façon dont celle-ci est appliquée par le directeur général des élections. J'ai entendu M. Fergus souligner certaines difficultés administratives liées à toute la paperasserie. Y a-t-il, dans la définition proprement dite, un élément quelconque que vous considérez inapplicable ou s'agit-il plutôt d'une difficulté associée au fardeau administratif?

M. Fergus : J'opterais pour la seconde option plutôt que la première. Je ne crois pas que l'objectif de la loi soit de mettre des bâtons dans les roues. C'est faisable, mais non sans prix. Le coût est très élevé lorsqu'on descend des hauteurs stratosphériques ici, à Ottawa, pour voir ce qui se passe dans chaque association de circonscription, où l'on compte sur des bénévoles pour servir d'agents officiels ou d'agents financiers — et je suis sûr que c'est le cas pour le Nouveau Parti démocratique. Les obligations redditionnelles sont lourdes, surtout comparativement à ce que nous étions habitués de voir dans notre pays autrefois. Il serait peut-être important pour le comité d'examiner plus en profondeur cette question afin de déterminer ce qui se passe réellement sur le plan des bénévoles locaux pour amener les gens à participer au processus politique et à essayer de faire part de leurs points de vue. Le recrutement de personnes pour remplir les fonctions d'agents financiers ou officiels devient un fardeau tout simplement parce que les obligations liées aux rapports sont beaucoup plus élevées que jamais.

Le sénateur Joyal : Monsieur Hébert-Daly, des observations?

M. Hébert-Daly : Je conviens que, pour ce qui est du bénévolat, les obligations et responsabilités imposées à nos bénévoles sont énormes. Je ne suis pas sûr que cette question touche forcément ce projet de loi. L'exigence de présenter 250 signatures tous les trois ans, même si elle augmente légèrement notre charge de travail, ne constitue pas un obstacle

recognized as a valid and legitimate political party. I certainly concur on the whole bunch of reporting requirements and the responsibilities we place on our volunteers. It is more and more difficult to recruit people to do that work, given the amount of regulatory framework in which they have to work.

Mr. Fergus: If I could add an additional comment, when the law came out in 2004 and we had to do the initial registration process, we discovered in our party a great number of party officers or so labelled by our constitution and, as a result, we had to get the right declarations and forms for them to fill out. As a result, we underwent a constitutional change to precisely reduce the number of officers so we would not be caught doing the same as what we would see for an established political party, almost nuisance types of administrative tasks.

Senator Joyal: Are we not punished where we have sinned? We wanted to make it a publicly funded system from a system funded from private sources, by the fact that most parties now receive the largest amount of their budget from government subsidies. At the moment you put government subsidies at hand, by that very nature you augment the bureaucracy with the check and counter-check. You cannot have it both ways. If you want public money, you will have to be transparent in the way you use public money.

Perhaps we should have thought better before changing the rules to a point where we have changed the nature of our political system in Canada. We have to live with those consequences. I am not sure I accept all the implications. As Senator Oliver has said, now our capacity to draft a will is limited. I could draft a will and give \$5 million to the animal society of Canada, but I could give only \$1,000 to the Animal Alliance Environment Voters Party. It seems to me that that is what we have done.

We have to understand that, when Parliament legislates, we legislate with all the negative aspects we expect to achieve. The objectives remain sustainable, but in the practicality of it, we have to live with the deeper consequences.

Mr. Fergus: To address your transcendent point about having to lie in the bed we created, I am not advocating for us to return to a non-publicly involved and funded system. I would argue, however, there is some tinkering we can do, and there are some unintended effects and burdens that fall upon volunteers to ensure they meet the requirements of the law. I suggest that perhaps we would want to look at that, without undoing the system and moving away from it, and still trying to achieve its overall goal, with the required and appropriate accountability to the public for the use of public funds.

However, just to correct concerning what would happen if someone wrote in a will that they wanted to give a contribution, that is permissible by the law. What we have addressed here today and what our concern is involves someone using private or

insurmontable au processus politique. Voilà pourquoi nous estimons qu'il s'agit d'une bonne condition préalable pour être reconnu comme un parti politique valide et légitime. Je suis certainement d'accord pour dire que nous imposons une trop grande quantité de responsabilités et d'obligations redditionnelles à nos bénévoles. Il est de plus en plus difficile de recruter des gens pour faire ce travail à cause de l'énorme cadre réglementaire dans lequel ils doivent travailler.

M. Fergus : Si je puis ajouter une observation, lorsque la loi est entrée en vigueur en 2004 et que nous avons dû faire le processus d'enregistrement initial, nous avons constaté que notre parti comptait beaucoup de dirigeants, selon l'appellation prévue par notre constitution; nous leur avons donc demandé de remplir les déclarations et les formulaires pertinents. Par conséquent, nous avons effectué un changement constitutionnel pour justement réduire le nombre de dirigeants afin d'éviter de faire ce que nous avons constaté chez les partis politiques établis, aux prises avec des tâches administratives presque agaçantes.

Le sénateur Joyal : Ne devons-nous pas assumer les conséquences de nos gestes? Nous avons voulu passer d'un système financé par des sources privées à un système financé par des fonds publics; la majeure partie du budget de la plupart des partis est maintenant constituée de fonds gouvernementaux. Dès qu'il y a allocation de financement par le gouvernement, on augmente, par le fait même, la bureaucratie à cause des vérifications et des contre-vérifications. On ne peut pas gagner sur les deux tableaux. Si vous voulez des fonds publics, vous devrez être transparents dans la manière dont vous les utilisez.

Nous aurions dû mieux réfléchir avant de changer les règles au point de modifier la nature de notre système politique au Canada. Nous devons vivre avec ces conséquences. Je ne suis pas sûr d'en accepter toutes les répercussions. Comme l'a dit le sénateur Oliver, nous avons maintenant une capacité limitée de rédiger un testament. Je pourrais rédiger un testament et léguer 5 millions de dollars à la société animale du Canada, mais je ne pourrais léguer que 1 000 \$ à l'Animal Alliance Environment Voters Party. Voilà, me semble-t-il, ce que nous avons fait.

Nous devons comprendre que, lorsque le Parlement adopte une loi, nous l'adoptons avec tous les aspects négatifs auxquels nous nous attendons. Les objectifs demeurent défendables, mais dans la pratique, nous devons vivre avec les conséquences plus profondes.

M. Fergus : Vous avez dit qu'il fallait assumer les conséquences de ses gestes, mais je ne préconise pas le retour à un système non financé par des fonds publics. Je dirais, toutefois, qu'il y a lieu de faire quelques retouches et que les bénévoles font face à un fardeau et à des effets non voulus pour s'assurer qu'ils respectent les exigences de la loi. Selon moi, nous devrions peut-être examiner cet aspect, sans défaire le système ni l'abandonner, tout en essayant d'atteindre son but global et de rendre compte en bonne et due forme de l'utilisation des fonds publics.

Toutefois, juste pour corriger ce que vous avez dit à propos de votre exemple d'une personne qui fait un legs, c'est permis par la loi. Ce dont nous avons traité aujourd'hui et ce qui nous préoccupe, c'est lorsqu'une personne utilise des fonds privés, ou

unaccountable funds in order to register a new party. It is a funny aspect of the law, and I am certain Mr. Hébert-Daly would agree with this, that you can have legacy giving.

Mr. Hébert-Daly: Sorry to go off on a tangent, but legacy giving is useful here and makes sense even in the principles of the law. The idea is not to buy influence. When you have passed away, you will likely not benefit from much influence.

Senator Joyal: Maybe in the next world.

Mr. Hébert-Daly: That particular exclusion makes sense. I want to correct the record because Senator Joyal also mentioned that political parties receive most of their financing from the public purse. I would like to correct that. Our party receives just less than half of its financing from the public purse. It varies from political party to political party, but that is not completely true even today.

Senator Joyal: Let us say it is not always true.

Senator Andreychuk: I have a bit more on the same point but from a different angle. What the act changed was that our electoral officer now has the conduct of registering, and the words were added “to participate in public affairs” by a political party. The act controls those who want to come into a political process, not those who want to influence it.

Your example of the \$4-million gentleman who will start up a party and then merge it but he can take all his assets with him is perhaps possible, but surely that is not going to be the probable way. People who have assets and want to influence a process will do so in third-party advertising and all those other things we talked about.

However, to form a political party and to truly want to be involved in public affairs through a political party, you have to go through this process at the outset. That, in itself, is quite a step. We put this threshold, I guess, to stop political parties being formed just so they can get access to money. If the threshold is removed — in other words, you have access to taxation the minute you are a political party — is that going to generate more parties and problems?

This act did not create many problems in the three years we have had it. It created 16 parties that are now registered which are not in the House, and there are three yet to come. That seems like a fair result. It is not unintended consequences. There is no fear factor in what we have seen in three years.

If they should remove that threshold before you get access to public funds, with this act as it is, will that generate more political parties of all stripes? I do not care about the man who has

des fonds dont on n’a pas à rendre compte, afin d’enregistrer un nouveau parti. C’est un aspect bizarre de la loi, et je suis certain que M. Hébert-Daly serait d’accord pour dire qu’on peut faire un legs à un parti.

M. Hébert-Daly : Désolé si je vais m’écarter du sujet, mais un don par testament est utile dans ce contexte et a du sens selon les principes mêmes de la loi. L’idée, c’est de ne pas acheter d’influence. Lorsque quelqu’un meurt, il n’y a pas grande influence à exercer.

Le sénateur Joyal : Peut-être dans l’au-delà.

M. Hébert-Daly : Cette exclusion particulière n’est pas dénuée de sens. Je tiens à corriger le compte rendu parce que le sénateur Joyal a également indiqué que les partis politiques reçoivent la majeure partie de leur financement des deniers publics. J’aimerais corriger cette affirmation. Notre parti reçoit un peu moins de la moitié de son financement des deniers publics. Cela varie d’un parti politique à l’autre, mais ce n’est pas tout à fait vrai, même de nos jours.

Le sénateur Joyal : Disons que ce n’est pas toujours vrai.

Le sénateur Andreychuk : J’aimerais faire quelques autres observations sur le même point, mais sous un angle différent. Ce que la loi a changé, c’est que l’agent électoral dirige maintenant le processus d’enregistrement; de plus, on a ajouté l’expression « participer aux affaires publiques » pour définir un parti politique. La loi contrôle ceux qui veulent entrer dans un processus politique et non pas ceux qui veulent l’influencer.

Votre exemple du monsieur qui donne 4 millions de dollars pour démarrer un parti pour ensuite procéder à une fusion, tout en ayant la capacité de reprendre tous ses actifs, est certes possible, mais ce n’est sûrement pas ce qui adviendra la plupart du temps. Des gens qui ont de l’argent et qui veulent influencer sur un processus le feront dans le cadre de la publicité faite par des tiers et de toutes les autres méthodes dont nous avons parlé.

Cependant, pour créer un parti politique et vouloir vraiment participer aux affaires publiques par le biais d’un parti politique, on doit passer par ces processus dès le début. C’est toute une étape à franchir. Ce seuil est établi, je suppose, pour empêcher la création de partis politiques uniquement dans le but de pouvoir avoir accès aux fonds. Si le seuil est supprimé — en d’autres termes, si tout parti politique fraîchement créé a accès à l’argent des contribuables —, va-t-on assister à la prolifération des partis et des problèmes?

Cette loi n’a pas posé trop de problèmes durant les trois années de son existence. Elle a permis la création de 16 partis qui sont maintenant enregistrés, mais qui ne sont pas représentés à la Chambre, et il y en a trois autres à venir. C’est, me semble-t-il, un résultat passable. Ce ne sont pas des conséquences non voulues. Il n’y a rien à craindre dans ce que nous avons constaté ces trois dernières années.

Si l’on élimine le seuil à atteindre pour avoir accès aux fonds publics, dans la forme actuelle de la loi, va-t-on assister à la création d’un plus grand nombre de partis politiques de toutes les

\$4 million and starts a political party. To try to have an effect in Canada, \$4 million will not go far. A lot needs to be done and there is a cost to starting a party.

However, if you know you will set it up and you have a reasonable expectation of return, will that generate more parties?

Mr. Hébert-Daly: My sense is that there is a lot more than just the registration process. We talked about 250 signatures and all those aspects but every year, actually every quarter, a political party is still required to be filing reports and doing the work. There is an onerous task of existing as a political party that goes beyond saying, okay I am registered, now hand over the cash.

Another aspect is that, if you are building a political party just for the purposes of your own cash, not many people will respond electorally to that kind of pitch. It seems unlikely that would be the product.

We have not seen it in the last two years. For that purpose alone, I feel relatively confident in moving forward. If we do start to see the snowball, I know the elections act is one of the favourite things of the House of Commons to change, so we can find ways to fix those problems if we start to see them rise up.

On the issue of tax credits, there are political parties in this country that, in the past, have had to stop using their own fundraising capacity to give benefits to other non-political organizations. If you look at the Elections Canada website, you will find there are political parties who have had to sign settlements with the commissioner of Elections Canada on these types of issues.

It has happened with political parties that exist now and it has been stopped. Therefore, my assumption in that context is that in the future, there are the tools necessary to stop it from happening as well.

Senator Stratton: I think most of my questions have been answered. When we are talking about contributions by an individual, I know there was that case in Manitoba where somebody gave \$4 million. I think I know the individual.

Apart from that, has there been any evidence of this at all — of starting a political party after the law has taken effect?

Mr. Fergus: Not to my knowledge, no.

Mr. Hébert-Daly: In fact, some of the reports I have seen show the contrary — that these political parties are starting with very little money.

Senator Stratton: That is my assumption too.

The Chair: I have a quick question to Mr. Siegel. The other *Longley* case, the one in B.C. that went to the B.C. Court of Appeal, did it get appealed beyond that or did it just die there?

allégeances? Peu importe le type qui a 4 millions de dollars pour créer un parti politique. Pour essayer d'avoir un effet au Canada, 4 millions de dollars n'iront pas loin. Pour créer un parti, il y a beaucoup à faire et un prix à payer.

Toutefois, si vous savez que vous allez l'établir et que vous avez une attente raisonnable quant au résultat, va-t-on assister à la création d'un plus grand nombre de partis?

M. Hébert-Daly : Selon moi, cela ne se résume pas tout simplement au processus d'enregistrement. Nous avons parlé des 250 signatures et de tout ce qui s'ensuit mais, chaque année, ou plutôt chaque trimestre, un parti politique doit quand même déposer des rapports et faire le travail. Être un parti politique est une tâche exigeante qui ne se résume pas à dire : « Bon, je suis enregistré, passez-moi l'argent. »

Un autre aspect, c'est que si vous créez un parti politique uniquement pour votre propre intérêt pécuniaire, peu d'électeurs accepteront ce genre de stratagème. Il est peu probable que nous en arrivions là.

Nous n'avons pas observé cette situation ces deux dernières années. Pour cette seule raison, j'ai assez confiance que nous pouvons aller de l'avant. Si nous commençons à constater que cela fait boule de neige, car je sais que la Loi électorale est l'une des mesures que la Chambre des communes aime le plus changer, nous pouvons trouver des moyens de régler ces problèmes à mesure qu'ils se présentent.

Pour ce qui est des crédits d'impôt, il est arrivé dans le passé que des partis politiques au pays ont dû cesser d'utiliser leur propre capacité de financement pour donner des avantages à d'autres organisations non politiques. Si vous consultez le site web d'Élections Canada, vous constaterez que des partis politiques ont dû signer des ententes avec le commissaire d'Élections Canada sur ce genre de questions.

C'est arrivé avec des partis politiques qui existent à l'heure actuelle et on y a mis un terme. Par conséquent, je présume que dans ce contexte, les outils nécessaires seront en place à l'avenir pour éviter que cela ne se répète.

Le sénateur Stratton : Je crois qu'on a répondu à la plupart de mes questions. Pour ce qui est des contributions faites par un individu, je sais qu'une personne au Manitoba a donné 4 millions de dollars. Je crois que je la connais.

Pour le reste, a-t-on des preuves qu'un parti politique a été fondé après l'entrée en vigueur de la loi?

M. Fergus : Pas à ma connaissance, non.

M. Hébert-Daly : En fait, certains des rapports que j'ai vus démontrent le contraire — soit que ces partis politiques sont créés avec très peu d'argent.

Le sénateur Stratton : C'est ce que je crois aussi.

La présidente : J'ai une question rapide pour M. Siegel. L'autre affaire *Longley*, celle qui a été entendue par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, a-t-elle été portée en appel devant une instance supérieure ou a-t-on abandonné les procédures à cette étape?

Mr. Siegel: I just discovered that case by accident. There is no record of any proceeding before the Supreme Court of Canada, so the bottom line of that *Longley* case appears to be — unless there have been technical amendments to the Income Tax Act — that a party or candidate can solicit a \$200 contribution, bestow a \$150 tax credit upon the donor and then buy that same donor a \$200 present or give them \$200 worth of employment, and end up having a \$350 benefit flow back.

To be fair, the Court of Appeal was dealing with a cross appeal, so the Supreme Court in British Columbia not only said that was perfectly okay, but awarded Mr. Longley \$55,000 in damages from the Canada Revenue Agency for interfering in his plan to implement this.

The Chair: We will probably inquire into whether the tax law has been changed or not. However, going back to the earlier point Mr. Fergus made about dominant purpose rather than one of fundamental purpose, I take it you think that would solve that particular problem.

Mr. Siegel: It deals with Senator Stratton's point that no one has done it as yet, and whether or not part of the exercise here is to be preventive as well as curative. I think you reduce the risk of an abuse if you increase the burden.

At the same time, last week the Chief Electoral Officer — I think rightly, given his paramount role as neutral arbiter — took a hands-off approach to how he might address any possible gray area a party might venture into. Perhaps as a parting shot, I could throw to you whether he is the appropriate official to be dealing with these questions.

Another official who is not at all concerned with getting his hands dirty in potential political misbehaviour is the commissioner of Elections Canada. Perhaps it might better fall upon the commissioner to check into the bona fides of parties in this fashion rather than put the Chief Electoral Officer into a difficult bind where he must at all times, not only be, but be seen to be, utterly neutral between political parties, even one that misbehaves.

The Chair: Thank you all for an interesting session. As is always the case, the more you look at something, the more fascinating it gets. We are grateful to all of you for appearing today.

We now have the pleasure of hearing witnesses from parties not yet represented in the House of Commons: Liz White, leader of the Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, the Honourable Sinclair Stevens, P.C., leader of the Progressive Canadian Party, and Laurel McCallum, representing the leader of the People's Political Power Party of Canada, which is not yet registered but which has been ruled eligible for registration.

Ms. White, please proceed.

M. Siegel : Je viens d'apprendre l'existence de cette affaire par accident. Puisqu'il n'y a pas de compte rendu d'une audience quelconque devant la Cour suprême du Canada, ce qui ressort de cette affaire *Longley* semble être — à moins que des modifications d'ordre technique n'aient été apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu — qu'un parti ou un candidat peut solliciter une contribution de 200 \$, accorder un crédit d'impôt de 150 \$ au donateur, lui acheter par la suite un cadeau d'une valeur de 200 \$ ou faire appel à ses services pour l'équivalent de ce montant, et finir par recevoir 350 \$ en bénéfices.

Pour être juste, puisque la Cour d'appel était saisie d'un appel incident, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a déclaré non seulement que c'était tout à fait acceptable, mais a aussi imposé à l'Agence du revenu du Canada de verser 55 000 \$ à M. Longley en dommages-intérêts pour s'être ingérée dans son plan de mise en œuvre.

La présidente : Nous chercherons probablement à savoir si la Loi de l'impôt a été changée ou non. Toutefois, pour revenir à l'argument qu'a présenté tout à l'heure M. Fergus au sujet d'un objectif dominant par rapport à un objectif essentiel, je suppose que vous pensez que ça réglerait ce problème particulier.

M. Siegel : Il a trait à l'argument du sénateur Stratton voulant que personne ne l'ait encore fait, et visant à savoir si une partie de l'exercice ici doit être de nature tant préventive que curative. Je crois que vous réduirez le risque d'abus si vous augmentez le fardeau.

Par ailleurs, la semaine dernière, le directeur général des élections — à juste titre à mon avis, vu son rôle de premier plan comme arbitre impartial — ne s'est pas prononcé sur la façon dont il pourrait réagir face à toute zone grise éventuelle dans laquelle pourrait s'aventurer un parti. Pour terminer, je pourrais vous demander s'il est bien la personne désignée pour traiter de ces questions.

Un autre haut fonctionnaire qui ne craint pas du tout de se salir les mains dans des cas d'inconduite politique, c'est le commissaire d'Élections Canada. Il serait peut-être préférable qu'il lui incombe de s'assurer de la bonne foi des partis plutôt que de placer le directeur général des élections dans une situation difficile où il doit en tout temps, non seulement être complètement neutre à l'égard des partis politiques, mais aussi être perçu comme tel et ce, même si l'un d'eux a un comportement répréhensible.

La présidente : Merci à tous pour vos interventions intéressantes. Comme toujours, plus vous examinez un sujet, plus il devient fascinant. Nous vous sommes reconnaissants à tous d'avoir comparu aujourd'hui.

Nous aurons maintenant le plaisir d'entendre des témoins affiliés à des partis qui ne sont pas encore représentés à la Chambre des communes : Mme Liz White, chef de l'Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, l'honorable Sinclair Stevens, C.P., chef du Parti Progressiste Canadien, et Mme Laurel McCallum, représentante du chef du Pouvoir Politique du Peuple du Canada, qui n'est pas encore enregistré, mais qui a été jugé admissible à l'être.

Madame White, on vous écoute.

Liz White, Leader, Animal Alliance Environment Voters Party of Canada: I am the leader of the Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, which is an amalgamation of two organizations that were involved in third-party electoral politics prior to the ruling that third parties were limited in what they could spend; the name is long so we will probably change it. I am running as a candidate in a by-election as one of my major activities involved in electoral politics.

Perhaps with the exception of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, no single piece of proposed legislation has done more to enhance the democratic rights of Canadians than an act to amend the Canada Elections Act, section 24, currently before the Senate.

The act was Parliament's legislative response to *Figueroa v. Canada (Attorney General)* and served to reduce the regulatory barriers to registering a political party. Prior to *Figueroa*, Parliament had passed legislation that barred anyone except a registered political party from participating effectively in elections. The Supreme Court of Canada recognized that election advertising spending restraints on so-called third parties, which is what we were before, were an infringement on Charter rights. It judged they were demonstrably justified in a free and democratic society and upheld them in *Harper v. Canada (Attorney General)*.

One of the Animal Alliance Environment Voters Party's parent organizations, Animal Alliance of Canada, intervened in this action with Mr. Harper at the time. It remains a disappointment to us that Mr. Harper has not acted to restore the democratic rights of third parties, which he championed when he was in opposition. Concurrent with barring third parties from campaigning effectively in elections, Parliament also set conditions for registering political parties so onerous that they barred many citizens and organizations that represent legitimate public policy interests from forming political parties.

Parliament's will was that elections were to be the exclusive domain of major political parties and no one else. The deficiency of this view and testimony to the democratic necessity of the act is being demonstrated in the March 17 by-election in Toronto Centre where I am a candidate. Only through elections can Canadian citizens directly hold their governments and members of Parliament accountable for their policies and performance. Election laws that shield MPs and governments from that accountability can entrench policies that advantage the economically and politically powerful, while gravely harming the impoverished and less powerful. Such laws prevent voters from hearing public policy insights that might help them choose how best to cast their vote in order to influence public policy.

Liz White, chef, Animal Alliance Environment Voters Party of Canada : Je suis le chef de l'Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, qui est le fruit d'une fusion de deux organisations qui faisaient de la politique à titre de tiers parti avant que ne soit rendue la décision voulant que les tiers partis soient limités dans leurs dépenses. Puisque le nom est si long, nous allons probablement le changer. Je suis candidate lors d'une élection partielle, ce qui constitue l'une de mes principales activités en politique.

À l'exception possible de la Charte canadienne des droits et libertés, aucune loi n'a contribué davantage à améliorer les droits démocratiques des Canadiens que la loi que le Sénat examine actuellement, une loi modifiant la Loi électorale du Canada.

Cette loi a été la réponse législative du Parlement à la décision dans l'affaire *Figueroa c. Canada (Procureur général)* et elle visait à réduire les obstacles réglementaires à l'enregistrement d'un parti politique. Avant l'affaire *Figueroa*, le Parlement avait adopté des lois qui interdisaient à quiconque n'appartenant pas à un parti politique enregistré de participer effectivement à une élection. La Cour suprême du Canada a reconnu que les restrictions imposées aux dépenses publicitaires électorales des soi-disant tiers partis constituaient une entorse à la Charte des droits. Et pourtant, la Cour suprême a quand même établi que ces restrictions constituaient une limite raisonnable et justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique et les a maintenues dans *Harper c. Canada (Procureur général)*.

L'un des organismes à l'origine de l'Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, l'Animal Alliance of Canada, est intervenu dans cette affaire mettant en cause M. Harper à l'époque. Il est décevant de constater que, à son arrivée au poste de premier ministre, M. Harper n'a pas cru bon de rétablir les droits démocratiques des tiers partis dont il s'était fait le champion quand il était dans l'opposition. En plus d'interdire aux tiers partis de faire effectivement campagne, le Parlement a également imposé, pour l'enregistrement des partis politiques, des conditions si exigeantes qu'elles interdisent, à toutes fins pratiques, à de nombreux citoyens et organismes qui représentent des intérêts publics légitimes de former un parti politique.

Le Parlement souhaitait que les élections soient le fief des grands partis politiques et de personne d'autre. La faiblesse de ce point de vue, qui atteste par ailleurs la nécessité démocratique de la loi, est illustrée dans l'élection partielle qui se tiendra le 17 mars prochain dans la circonscription de Toronto-Centre et à laquelle je serai candidate. C'est seulement en période d'élections que les citoyens canadiens peuvent tenir leur gouvernement et leurs députés responsables de leurs politiques et de leur travail. Les lois électorales qui soustraient les députés et les gouvernements à l'obligation de rendre des comptes peuvent comporter des politiques qui avantagent les riches et les puissants tout en nuisant grandement aux pauvres et aux personnes dépourvues de pouvoir. De telles lois empêchent les électeurs d'entendre des points de vue qui pourraient les aider à éclairer leur choix en vue de peser efficacement sur la politique publique.

Such laws effectively bar from the election discourse issues that, while politically inconvenient for candidates of the major political parties, profoundly affect voters' lives. An example is how Alberta's development of the tar sands impedes Canada's effort to address climate change. Most Canadians agree that climate change and how Canada responds to it are crucial issues. Some scientists argue they are life and death issues. Yet, the most important aspect of the climate change issue in Canada would have received minimal discourse in the recent Toronto Centre by-election were it not for our party and my candidacy. Canada cannot address climate change if the Alberta tar sands continue to be developed at the current rate. In the context of this committee's review, the merits of these two statements are not important. However, it is important to raise them during an election for the consideration of voters when the major parties decline to do so out of political expediency.

The Chair: We have a copy of your presentation, and we will want to put questions after hearing from all the presenters. If you wish to skip some portions of your presentation, it would be fine with us.

Ms. White: I am fine with leaving it as is.

The Chair: Mr. Stevens, please proceed.

Hon. Sinclair M. Stevens, P.C., Leader, Progressive Canadian Party: Since preparing the remarks that have been circulated to you, I felt I would take the opportunity, as politicians learn to do, to take advantage of a situation in Ottawa. I received the *Ottawa Citizen* this morning and read the headline, "Gomery: Canada on road to 'one-man government'." Mr. Gomery is concerned about another issue but it is startlingly vivid to us how serious is the question of how democracy is on the decline in Canada.

Mr. Gomery's contention is that the Prime Minister's Office is overwhelming the bureaucracy. I would like you — and I will take your word, Madam Chair, literally of not necessarily referring to my prepared remarks — to consider the magnitude of the change that has occurred in our political system. If Mr. Gomery is concerned about over-control of the bureaucracy, I feel you in the Senate especially, and this committee in particular, should be concerned about whether we have lost true democracy to some extent.

In my remarks, I point out that in our Constitution parties are never referred to. There was no such concept at the time our Constitution was accepted. I found it remarkable to listen to the first hour here today and hear the concern expressed about what those little new start-up parties might do and the disasters that might happen. At a previous session, I noticed a senator

Ces lois écartent en outre du débat électoral des enjeux qui, s'ils causent un certain inconfort politique aux candidats des grands partis, n'en ont pas moins une grande incidence sur la vie des électeurs. J'en veux pour preuve l'exploitation des sables bitumineux en Alberta, une activité qui nuit aux efforts déployés par le Canada pour s'attaquer au problème des changements climatiques. Pour la plupart des Canadiens, les changements climatiques et la manière dont le Canada tente de résoudre ce problème sont des enjeux de première importance. Selon certains scientifiques, c'est une question de survie. Et pourtant, l'aspect le plus important de la question des changements climatiques au Canada aurait été pratiquement passé sous silence, dans la campagne en vue de l'élection partielle de Toronto-Centre, sans la participation de l'Animal Alliance Environment Party of Canada et ma candidature. Le Canada ne peut résoudre le problème des changements climatiques si les sables bitumineux de l'Alberta continuent d'être exploités au rythme actuel. Dans le contexte de l'examen du comité, les mérites de ces deux énoncés ne sont pas importants. Ce qui compte, c'est la possibilité de soulever ces questions dans le cadre d'une campagne électorale, afin que les électeurs en prennent connaissance et y réfléchissent, car les grands partis ne le font pas par opportunisme politique.

La présidente : Nous avons un exemplaire de votre déclaration, et nous voulons poser des questions après tous les témoignages. Si vous souhaitez sauter certaines parties de votre exposé, nous n'y voyons aucun inconvénient.

Mme White : Ça ne me dérange pas de m'arrêter ici.

La présidente : Monsieur Stevens, la parole est à vous.

L'honorable Sinclair M. Stevens, C.P., chef, Parti Progressiste Canadien : Depuis que j'ai préparé la déclaration que je vous ai distribuée, j'ai pensé que je saisisais l'occasion, comme les politiciens apprennent à le faire, de tirer parti d'une situation à Ottawa. En recevant l'*Ottawa Citizen* ce matin, j'ai lu les gros titres, « Gomery : Canada on the road to 'one-man government' » (Gomery : Le Canada, vers un gouvernement d'un seul homme). M. Gomery est préoccupé par un autre problème, mais la gravité de la question du déclin de la démocratie au Canada est étonnamment claire pour nous.

D'après M. Gomery, le Cabinet du premier ministre submerge la bureaucratie. J'aimerais — et je vais vous prendre au mot, madame la présidente, en ne me reportant pas nécessairement à ma déclaration préparée — que vous examiniez l'ampleur du changement qui s'est produit dans notre système politique. Si M. Gomery est préoccupé par le contrôle excessif de la bureaucratie, j'estime que le Sénat surtout, et ce comité en particulier, devraient se demander si nous avons perdu dans une certaine mesure la vraie démocratie.

Dans ma déclaration, je souligne qu'on ne parle jamais des partis dans notre Constitution. Un tel concept n'existait pas au moment où notre Constitution a été adoptée. J'ai trouvé fascinant d'assister à la première heure de la séance aujourd'hui et d'entendre les préoccupations à l'égard de ce que ces nouveaux partis en voie d'être créés pourraient faire et des catastrophes

question what might happen if the Hell's Angels should form a party. The problem is not with the small parties. It is with the big parties.

Let us not forget, we call it the House of Commons. It is not the House of big parties but that is what is evolving. When you think about it, a big party raises this question — what would happen if somebody puts \$35 million into a new company just purposely to merge it somehow or other with a registered party and, lo and behold, he has \$35 million of a war chest. What do you think the big parties have? They have multi-million dollars of goodwill. On a balance sheet, that could be shown at least at \$35 million as an asset and yet that seems to get overlooked.

In my remarks, I point out there is a serious conflict of interest here. I realize we do not want to in a money sense get into the American situation where you are talking of tens or even hundreds of millions of dollars to fight elections. But think, once you come into saying, let the public purse pay, how you have to be on your guard. Who calls the shot as to what gets paid? It is the people that are the recipients. In the first year alone, 2004, the main political parties are taking in \$28 million per year from the public to finance themselves.

Is it not startling that they appeal when a small party says, "We think we should at least vote by vote get pro rata with you up there who are getting \$28 million a year." Is it not remarkable that, at the low court, the government chooses to appeal that? The low court found it is unconstitutional. The government said, no, no, we will go to the Court of Appeal, and as happened with the *Figueroa* case, the Court of Appeal also went with the government. Hopefully, it will now go to the Supreme Court but what I am saying is — is this not out of perspective?

You in the Senate have less of a conflict. You are at least not having to go back and get elected and depend on these public funds, but I would think perhaps this committee could come up with some interesting recommendations, or perhaps the whole process should start being amended at the Senate side and let it go back for final ratification to those who have this conflict.

If I do nothing else today, I hope to put a different focus in your minds as to what is the real problem in Canada today. At one time, certainly when I was elected in 1972, leaders never had the exalted role in the Canada Elections Act that they have today. As you know, they can go into ridings and say we do not like the candidate that association would like to send to Ottawa. That never used to be. When I had the nerve to say in 1972 that I would run in what was then York-Simcoe, the party brass said no way. The leader did not have the power to stop me. I said I had the

pouvant survenir. Lors d'une séance antérieure, j'ai remarqué qu'un sénateur a demandé ce qu'il pourrait se passer si les Hell's Angels décidaient de former un parti. Le problème, ce ne sont pas les petits partis, mais les grands.

Il ne faut pas oublier qu'on l'appelle la Chambre des communes. Ce n'est pas la Chambre des grands partis, mais c'est ce qui est en train de se passer. Quand on y pense, un grand parti soulève cette question — qu'advierait-il si quelqu'un investit 35 millions de dollars dans une nouvelle entreprise, expressément pour la fusionner d'une façon ou d'une autre avec un parti enregistré et, ô surprise, se retrouve avec 35 millions de dollars dans sa caisse électorale. D'après vous, qu'est-ce que les grands partis ont? Ils ont des millions de dollars de fonds commerciaux. Sur un bilan, les 35 millions pourraient compter pour des actifs et pourtant, on semble en faire abstraction.

Dans ma déclaration, je souligne qu'il existe là un sérieux conflit d'intérêts. Je me rends compte que nous ne voulons pas, sur le plan financier, nous retrouver dans la même situation que les Américains où l'on parle de dizaines, voire de centaines de millions de dollars, pour mener une campagne électorale. Une fois que vous commencez à dire que vous allez piger dans les deniers publics, pensez à quel point vous devrez être vigilants. Qui décide de ce qui doit être payé? Ce sont ceux qui en sont les bénéficiaires. Dans la première année seulement, en 2004, les principaux partis politiques ont utilisé 28 millions de dollars des deniers publics pour se financer.

Il ne faut pas s'étonner qu'ils interjetent appel quand un petit parti déclare, « nous pensons que nous pourrions obtenir, au prorata des voix, un certain montant puisque vous recevez 28 millions par année ». N'est-il pas incroyable que le gouvernement décide de porter cette affaire en appel devant le tribunal de première instance? Le juge a statué que c'était inconstitutionnel. Le gouvernement a rejeté catégoriquement cette décision et a porté la cause devant la Cour d'appel et, comme dans l'affaire *Figueroa*, la Cour d'appel a donné raison au gouvernement. La Cour suprême sera maintenant saisie de cette affaire, mais ce que je dis, c'est : la situation ne prend-elle pas des proportions démesurées?

Au Sénat, vous êtes moins en conflit. Au moins, vous n'avez pas à vous faire réélire et ne dépendez pas de ces deniers publics, mais je crois que ce comité pourrait peut-être formuler quelques recommandations intéressantes, ou on devrait peut-être commencer à modifier tout le processus au Sénat pour le soumettre ensuite à l'approbation de ceux qui sont visés par le conflit.

Tout ce que je souhaite aujourd'hui, c'est vous faire voir sous un angle différent la nature du vrai problème au Canada à l'heure actuelle. À une certaine époque, assurément quand j'ai été élu en 1972, la Loi électorale du Canada ne conférait pas aux chefs le rôle aussi important qu'ils ont de nos jours. Comme vous le savez, ils peuvent se rendre dans les circonscriptions et dire qu'ils n'aiment pas le candidat que l'association aimerait envoyer à Ottawa. On ne voyait jamais cela auparavant. Quand j'ai eu l'audace de me présenter en 1972 dans la circonscription de ce qui

democratic right to run in the riding and I ran. I defeated the Liberal incumbent, who in turn had defeated Senator McCutcheon. I hope that will never happen in the future.

Thank you for the opportunity to share my thoughts with you. I look forward to your questions.

Laurel McCallum, representing the Leader, People's Political Power Party of Canada: That is a hard act to follow. I will be summarizing the address I sent to you. In answer to a comment from one of the senators about stopping small parties from forming so that they will have access to the money, I want to say what money? At this point, as an eligible party we are in a gray spot where we do not get money. We do not issue receipts for donations because we are not a fully registered party, so we really are dependent on the goodwill of the people who support us, which in reality is what other colleagues have alluded to here today.

It is in the riding and it is the sentiments of the people, not the money, and in the address it says we have two choices today — money or no money. It really is unbelievable to think this country should be going ahead on the basis of money.

I began my address with an allusion to the recent remarks by the Liberal leader, Stéphane Dion, saying that if he had money he and his party could be powerful, but since they had no money at the moment, they are weak and could not go forward. That is really the basis of what this address was all about and it has been mentioned as well many times today.

We are stating that there is no balance and we agree with Mr. Dion and others that there is no balance. What we are trying to do as a small but eventually big party is to provide that balance and look for it.

We know we can do it. We know we can do it without money. We are doing it without money but the rules make it challenging for our party to exist. It is understandable that so many small parties disappear due to lack of funds. It is like David and Goliath, as I said in my address.

To summarize, when all the parties met in 2006 to discuss broadcast time, it was to be a democratic process but, if there was no consensus then the arbitrator made the final decision, despite the fact that the vote went 10 to 15 in favour of equal minutes of broadcast time. As I said in the address, because there was no consensus we reverted to the status quo. Now, the Conservatives at the election can purchase 99.5 minutes of broadcast time, the Liberals 86, the NDP 47, the Bloc 39.5, and the Green Party 23.5 and so on.

était York-Simcoe à l'époque, les huiles du parti ont refusé catégoriquement. Le chef n'avait pas le pouvoir de m'en empêcher. J'ai déclaré avoir le droit démocratique de me présenter dans la circonscription et je l'ai fait. J'ai défait le député libéral sortant qui, à son tour, avait battu le sénateur McCutcheon. J'espère que cela se ne reproduira jamais.

Merci de m'avoir donné l'occasion de vous faire part de mes réflexions. Je répondrai avec plaisir à vos questions.

Laurel McCallum, représentante du chef, Pouvoir Politique du Peuple du Canada : Il est difficile de prendre la parole après cette intervention. Je vais résumer la déclaration que je vous ai envoyée. En réponse à un commentaire fait par l'un des sénateurs voulant qu'on empêche des petits partis de se former pour qu'ils reçoivent de l'argent, je dis : mais de quel argent parle-t-on? À ce stade-ci, comme parti admissible, nous sommes dans une zone grise où nous n'obtenons pas d'argent. Nous n'émettons pas de reçus aux fins d'impôt au titre des dons puisque nous ne sommes pas un parti pleinement enregistré. Nous devons donc vraiment compter sur la bonne volonté des gens qui nous soutiennent, ce qui revient en fait à ce qu'ont dit d'autres collègues aujourd'hui.

Cela dépend de la circonscription et des convictions des gens, pas de l'argent, et on peut lire dans la déclaration que nous avons deux choix aujourd'hui — avoir de l'argent ou ne pas en avoir. Il est vraiment incroyable de penser que le pays devrait aller de l'avant en fonction de considérations financières.

Au début de ma déclaration, je parle des remarques formulées récemment par le chef libéral, Stéphane Dion, qui a déclaré que son parti et lui pourraient être forts s'ils avaient de l'argent, mais puisque ce n'est pas le cas en ce moment, ils ont peu de moyens et ne pourraient pas aller de l'avant. Voilà vraiment ce dont il est question dans cette déclaration et on en a souvent parlé aujourd'hui.

Nous soutenons qu'il n'existe aucun équilibre et nous sommes d'accord avec M. Dion et d'autres pour dire qu'il n'y a pas de commune mesure. Ce que nous essayons de faire en tant que petit parti, qui sera grand un jour, c'est de chercher et d'assurer cet équilibre.

Nous savons que nous pouvons y arriver. Nous savons que nous pouvons y arriver sans argent. C'est ce que nous faisons, mais les règles nous compliquent l'existence. On peut comprendre pourquoi tant de petits partis disparaissent en raison d'un manque de fonds. C'est comme l'histoire de David contre Goliath, comme je l'ai indiqué dans ma déclaration.

Bref, quand tous les partis se sont réunis en 2006 pour discuter du temps d'antenne, c'était censé être un processus démocratique, mais si aucun consensus n'était dégagé, l'arbitre prenait la décision finale, même si 10 contre 15 ont voté en faveur de l'égalité du temps d'antenne. Comme je l'ai dit dans la déclaration, comme il n'y avait pas de consensus, on est revenu au statu quo. Maintenant, les conservateurs peuvent acheter aux élections 99,5 minutes du temps d'antenne, les libéraux, 86, le NPD, 47, le Bloc, 39,5, et le Parti vert, 23,5, et ainsi de suite.

Our party can purchase six minutes. When the arbitrator was asked about the cap on advertising spending, he acknowledged the reality was, if you had enough money, you could buy as much advertising as you wanted.

As a new member on the scene, I do not quite understand these loopholes and am dismayed by them to tell you the truth.

Even if we become fully registered and our name is on the ballot, our allowable minutes of broadcast time do not change until the next election since allocation of minutes is based on the percentage of popular votes gained in the previous election, as well as the number of seats the party has in the House of Commons.

There really is no balance in the most basic right at an election time — the right for the public to be given information and make informed choices. Frequently, I hear at election time: Who is running? What is happening? Who is there to vote for?

Again, what we find at election time, or at a very important time, is that we are given a choice based on the most powerful advertising.

I would say that the foundation of this act is totally flawed because it really does not have balance at its heart. We are seeking balance and honesty for the country. We ask you: What is the importance of shaking hands? What does it mean? How do we go forward? A handshake is about balance, evenness and honesty. If we are not honest inside ourselves, we should not be in leadership. It is not about the big versus the small. It is about the goodness, honesty and transparency of the party.

I truly believe that this Senate provides the balance of what is going on, and I agree with my colleague about his remarks. Without this type of balance, we have a skewed government that can really verge on dictatorship, which is something we never want to see.

Thank you for the opportunity to speak this afternoon. I am happy to be here and to answer questions.

The Chair: Thank you to all of you. We will now have questions, beginning with Senator Oliver.

Senator Oliver: The reason we are here today is that there were amendments to the Canada Elections Act in 2004 — that is, the Canada Elections Act and the Income Tax Act by virtue of chapter 24 of the Statutes of Canada at that time. There were a number of amendments that affect political parties. One of them was that you have to file a declaration of the party leader confirming that the objectives of your party are consistent with the act, and every three years you have to supply the names and addresses and signed declarations of 250 electors who are members in good standing of your party.

What do the three of you think of that new set of requirements? Do you think they are necessary?

Notre parti peut acheter six minutes. Lorsqu'on a posé des questions à l'arbitre sur le plafond des dépenses publicitaires, il a reconnu que la réalité, c'était que si vous aviez assez d'argent, vous pouviez acheter autant de publicité que vous le vouliez.

Comme nouvelle venue sur la scène politique, je ne comprends pas bien ces échappatoires et elles me consternent, pour tout vous dire.

Même si nous devenons pleinement enregistrés et que notre nom figure sur le bulletin de vote, les minutes d'antenne qui nous sont allouées ne changeront pas avant les prochaines élections, puisque la répartition du temps est fondée sur le pourcentage du vote populaire obtenu à la dernière élection, tout comme le nombre de sièges à la Chambre des communes.

Il n'y a vraiment pas d'équilibre en ce qui concerne un droit fondamental en temps d'élections — le droit pour le public de recevoir de l'information et de faire des choix éclairés. Voici ce que j'entends souvent en période d'élections : Qui sont les candidats? Que se passe-t-il? Pour quel candidat dois-je voter?

Là encore, ce que nous constatons en période électorale, ou à un moment très important, c'est qu'on nous donne un choix à faire en fonction de la publicité la plus efficace.

Je dirais que le fondement de cette loi est totalement faussé parce qu'elle manque essentiellement d'équilibre. Nous recherchons l'équilibre et l'honnêteté pour le pays. Nous vous demandons ceci : quelle est l'importance de nous donner la main? Qu'est-ce que cela signifie? Que faut-il faire maintenant? Une poignée de main signifie équilibre, égalité et honnêteté. Si nous ne sommes pas honnêtes envers nous-mêmes, nous ne devrions pas diriger. Ce n'est pas David contre Goliath. C'est une question de bonté, d'honnêteté et de transparence du parti.

Je crois sincèrement que le Sénat assure l'équilibre de ce qui se passe, et je suis d'accord avec mon collègue. Sans ce type d'équilibre, nous avons un gouvernement biaisé qui peut vraiment friser la dictature, ce que nous ne voulons jamais voir se produire.

Merci de m'avoir invitée à m'adresser à vous cet après-midi. Je suis heureuse d'être ici et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

La présidente : Merci à vous tous. Nous allons maintenant passer aux questions, en commençant par le sénateur Oliver.

Le sénateur Oliver : La raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui, c'est que des modifications ont été apportées à la Loi électorale du Canada en 2004 — c'est-à-dire la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu en vertu du chapitre 24 des Lois du Canada à l'époque. Un certain nombre de modifications visaient les partis politiques. L'une d'elles, c'était que vous devez déposer une déclaration du chef du parti attestant que les objectifs de votre parti sont conformes à la loi, et que tous les trois ans, vous devez fournir les nom et adresse de 250 électeurs et leur déclaration signée confirmant qu'ils sont membres en règle de votre parti.

Que pensez-vous tous les trois de cette nouvelle série d'exigences? Croyez-vous qu'elles sont nécessaires?

Ms. White: We have no trouble signing the declaration or getting the 250 names. However, I do believe that for parties starting in a different place than we did, 250 names is sometimes a barrier to actually getting a party formed.

If the idea is to increase democracy and people's ability to vote for parties with other opinions, we might want to take a look at that. It has not been onerous for our party at all.

Senator Oliver: Do you think it is necessary?

Ms. White: I have no problem signing a declaration saying our main activity will be involved in public policy and electoral politics. My greater concern is trying to figure out how to get 250 names and to have someone look at the names and say they all came from a small town in Saskatchewan or a suburb in Vancouver and, therefore, not across the country. I do not think that makes any difference. I do not think we need the 250 names.

Senator Oliver: If there were an election in Canada in the next six months or so, approximately how many candidates would your party intend to field in that general election?

Ms. White: That is a good question. We were registered in the 2006 election so we have been in existence for a couple of years. Essentially, what we have done through this period of time is ensure the people who belong to our party understand what we are doing, and raise money to ensure that there is proof of concept and that we can actually pull it off.

What is interesting is that many people involved in our organization, our political party, have not been innately political, so there is a big learning curve for everyone. We have to go through that process.

Second, fielding two or three candidates does not sound like a lot, but the reporting requirements, the amount of money you have to put forward and the control on how that money is spent is enormous for a small political party. When I ran as a candidate, we went through three audits in six months to meet the criteria of the Canada Elections Act. I did not find that particularly problematic. It was a steep learning curve. However, if you add four or five more candidates who are not as familiar with the act, raising money and doing those sorts of things, it is an enormous hurdle for small political parties to get over.

Senator Oliver: What would the others say about the declaration and the 250 names?

Mr. Stevens: As far as a declaration is concerned, I think that is probably worth retaining. I do not know why a party would not want to sign a declaration.

As far as the 250 names are concerned, whether that is the right number, I do not know. We did not find it a particular problem.

One of the indirectly helpful things is that it gives you a reason to call people and say: It is fine for you to say you are a supporter, but we want you to be a member. We need at least 250; will you

Mme White : Nous n'avons aucun mal à signer la déclaration ou à obtenir 250 noms. Toutefois, je pense que pour les partis qui commencent dans un contexte différent du nôtre, les 250 noms représentent parfois un obstacle pour former un parti.

Si l'idée consiste à renforcer la démocratie et la capacité des gens à voter pour des partis aux opinions différentes, nous voudrions peut-être y jeter un coup d'œil. Cette exigence n'a pas du tout été astreignante pour notre parti.

Le sénateur Oliver : Croyez-vous que c'est nécessaire?

Mme White : Je ne vois aucun inconvénient à signer une déclaration attestant que notre principale activité sera liée aux affaires publiques et à la politique électorale. Ce qui m'inquiète surtout, c'est de trouver un moyen de recueillir 250 noms et qu'en examinant la liste, quelqu'un s'aperçoive que les personnes viennent toutes d'une petite ville en Saskatchewan ou d'une banlieue de Vancouver et, par conséquent, pas de partout au pays. Je ne crois pas que cela change quoi que ce soit. Je ne pense pas que nous avons besoin des 250 noms.

Le sénateur Oliver : S'il y avait des élections au Canada dans les six prochains mois, combien de candidats environ votre parti aurait-il l'intention de présenter à ces élections générales?

Mme White : C'est une bonne question. Comme nous étions enregistrés aux élections de 2006, notre parti existe donc depuis quelques années. Ce que nous avons fait essentiellement au cours de cette période, c'est nous assurer que les membres de notre parti savent ce que nous faisons et amasser des fonds pour pouvoir démontrer que nous pouvons y parvenir.

Ce qui est intéressant, c'est que bien des gens qui font partie de notre organisation, de notre parti politique, ne baignent pas dans la politique depuis toujours, si bien qu'ils ont beaucoup à apprendre. Nous devons passer par ce processus.

Ensuite, présenter deux ou trois candidats semble peu, mais les exigences de déclaration, les sommes d'argent qu'il faut verser et le contrôle des dépenses ne sont pas une mince affaire pour un petit parti politique. Quand je me suis portée candidate, nous avons fait l'objet de trois vérifications en six mois pour répondre aux critères de la Loi électorale du Canada. Je n'ai pas trouvé que cela posait de problème particulier. La courbe d'apprentissage était abrupte. Toutefois, si vous ajoutez quatre ou cinq candidats qui ne connaissent pas aussi bien la loi, la collecte de fonds et tout, c'est un immense obstacle à franchir pour les petits partis politiques.

Le sénateur Oliver : Pour les autres, que pensez-vous de la déclaration et des 250 noms?

M. Stevens : Je pense que la déclaration mérite probablement d'être conservée. J'ignore pourquoi un parti ne voudrait pas signer une déclaration.

Pour ce qui est des 250 noms, j'ignore si ce chiffre est approprié. Cette exigence ne nous a pas posé de problème particulier.

L'un des avantages indirects, c'est que cela donne une raison de téléphoner aux gens pour leur dire : « Merci de nous appuyer, mais nous voulons que vous deveniez membre. Nous avons besoin

come along? As far as the future is concerned, our goal would be — depending partly on when the election is called — to field at least 100 candidates. We are conscious that, while we feel we have inherited the main carriage of progressive conservatism as a philosophy, it was a term first used by Sir John A. Macdonald in 1854.

Senator Oliver: I am not so sure that is lost.

Mr. Stevens: Well, I do not know. As far as I am concerned, we intend to identify what we think would be part of what we call a prosperity Canada program. There are various aspects of that where we can identify who our constituents should be, and that is what we will go after.

Senator Oliver: Mr. Stevens, when you started your presentation, you referred to Judge Gomery and you provided the example of the power of the leaders of parties to not sign the certificate of designation. I remember when a leader, Robert Stanfield, in Moncton, New Brunswick, would not sign for Mr. Jones who was mayor of the city of Moncton, but he did not get his certificate signed to be a member of the party. There were sanctions even back then.

Mr. Stevens: Yes. That was more within the party itself. It is almost taken for granted now that a leader's signature must go on a candidate's papers.

Senator Oliver: As it did then.

Mr. Stevens: That is right. However, what I feel has gotten a bit out of control is the Conservatives challenged, for example, four at one time. The Liberals challenged our friend out in Saskatchewan, if you remember.

It is so foreign to our constitutional approach to representative government that, as I point out in my remarks, 308 members are supposed to be reflective of 308 constituencies. Granted, you have to congeal in order to get some order. That is where the parties come in. However, to go to the other extreme of where a leader can say exactly who he wants to be included in that 308 is giving him tremendous power.

I think the reason for the confusion is that we get bombarded with the American system where they elect a president, but that is fundamentally different from our system. The essence of our system is 308 representatives from across the country who choose, in their wisdom, to support a first minister. When you reverse that, it is dangerous.

The Chair: Senator Oliver, as you know, at some point — from what I understand, it could be most any time now — the bells will start ringing for resumption of the Senate sitting. We have permission to sit while the Senate is suspended, but not when it reconvenes. Can I put you down for a second round in an attempt to get as many people in as possible?

d'au moins 250 noms; acceptez-vous de signer? ». Pour l'avenir, notre objectif serait — en partie selon le moment où les élections sont déclenchées — de présenter au moins une centaine de candidats. Nous sommes conscients du que, même si nous croyons être le porte-étendard du conservatisme progressiste, cette expression a été utilisée pour la première fois par sir John A. Macdonald en 1854.

Le sénateur Oliver : Je ne suis pas trop certain qu'elle se soit perdue.

M. Stevens : Eh bien, je l'ignore. Dans notre cas, nous avons l'intention de déterminer ce qui devrait faire partie, à notre avis, d'un programme de prospérité au Canada, comme nous l'appelons. Il en existe différents aspects où nous pouvons établir qui devraient être nos électeurs, et c'est ce que nous chercherons à faire.

Le sénateur Oliver : Monsieur Stevens, au début de votre déclaration, vous avez parlé du juge Gomery et vous avez fourni l'exemple du pouvoir des chefs de partis pour ne pas signer le certificat de désignation. Je me rappelle quand un chef, Robert Stanfield, à Moncton au Nouveau-Brunswick, ne voulait pas signer pour M. Jones, qui était le maire de la ville de Moncton, mais il n'a pas fait signer son certificat pour être membre du parti. Il y avait des sanctions même à l'époque.

M. Stevens : Oui. C'était davantage au sein du parti même. On tient presque pour acquis maintenant que la signature du chef doit être apposée sur la carte de membre d'un candidat.

Le sénateur Oliver : Comme à l'époque.

M. Stevens : C'est exact. Toutefois, je crois que la situation a dégénéré un peu car, par exemple, les conservateurs ont contesté quatre candidats à la fois. Les libéraux ont contesté la candidature de notre ami en Saskatchewan, vous vous rappellerez.

C'est si étranger à notre approche constitutionnelle de gouvernement représentatif, comme je l'ai souligné dans ma déclaration, car 308 députés sont censés représenter 308 circonscriptions. Je vous l'accorde, il faut mettre un frein à tout cela pour rétablir l'ordre. C'est là où les partis entrent en scène. Cependant, de là à verser dans l'autre extrême où un chef peut dire exactement qui il veut inclure dans ces 308 députés, c'est lui conférer énormément de pouvoir.

Je crois que la confusion est attribuable au fait que nous sommes assaillis par le système des Américains qui élisent un président, mais c'est un système fondamentalement différent du nôtre. L'essence de notre système, c'est que 308 représentants de partout au pays choisissent, dans leur sagesse, de soutenir un premier ministre. L'inverse serait dangereux.

La présidente : Sénateur Oliver, comme vous le savez, à un moment donné — d'après ce que je comprends, ça ne devrait pas tarder maintenant — le timbre commencera à retentir pour la reprise des travaux au Sénat. Nous avons l'autorisation de siéger quand les travaux du Sénat sont suspendus, mais pas quand ils reprennent. Me permettez-vous de vous redonner la parole au deuxième tour pour qu'on puisse entendre le plus de personnes possible?

Senator Oliver: Sure.

Senator Merchant: I found all your comments interesting, but I am particularly interested in the comments of Mr. Stevens because he has been part of the system.

I was reminded by you that, in the beginning, there were no political parties. I think once we started putting the political affiliation on the ballot, we slowly started giving away the power from the individual to a higher person. The leader had to agree that you could run for that party. He can refuse, as you said, to approve candidates. Today, they can even appoint candidates and bypass the whole nomination process because they have all these powers.

Then, with the tax credits, candidates have to sign funds over now to the party. When they raise funds, they cannot keep them for their own constituency. That money goes over to the political party to which they belong.

The whole process — and you have been part of it because you were here for a long time — has turned democracy upside down. Now you are worried that the Prime Minister's Office is very powerful. What is the solution? You say we can effect some kind of change as a Senate. What basic change are you looking for to make it more democratic?

Mr. Stevens: It is not unusual when change occurs for the ball to swing too far the other way. I think there was a danger that, if we left funding heavily to the private sector, you had big donors — for example, banks giving \$50,000 a shot to a party. Sometimes when I was on fundraising in the Progressive Conservative Party, they were very open in saying we want access if we give you this kind of money.

Senator Stratton: Yes, I do recall.

Mr. Stevens: That was not right. On the other hand, to say there should be no corporate giving — with the severe restrictions now of only \$1,100 per person — and at the same time, parties have funds like they would never have believed coming out of the public purse, I think the ball has swung too far that way. The idea that because someone voted for you, there is \$1.75 every year then going to that party is too much.

I think maybe the \$1.75 is too high. I am not sure how it can be rectified, but I would say more liberal private funding should be restored and there should be less public funding to get a better balance here.

Senator Merchant: What kind of Parliament do you envisage with, say, 15 or however many parties?

Mr. Stevens: I noticed that point was raised, and it may have been Senator Stratton who raised it. We must not forget that three of the parties in the House of Commons at the present time started as small parties. It is interesting that the Reform Party was

Le sénateur Oliver : Bien sûr.

Le sénateur Merchant : J'ai trouvé tous vos commentaires intéressants, mais plus particulièrement ceux de M. Stevens car il a fait partie du système.

Vous m'avez rappelé qu'il n'y avait pas de partis politiques au début. Je crois qu'une fois que nous avons commencé à inscrire l'affiliation politique sur le bulletin de vote, nous avons lentement commencé à transférer le pouvoir de l'individu à un supérieur. Le chef devait accepter que vous vous présentiez sous cette bannière. Comme vous l'avez dit, il peut refuser d'approuver des candidats. À l'heure actuelle, les chefs peuvent même nommer des candidats et contourner tout le processus d'investiture parce qu'ils ont tous ces pouvoirs.

Par ailleurs, pour ce qui est des crédits d'impôt, les candidats doivent remettre leurs fonds au parti. Quand ils amassent des fonds, ils ne peuvent pas les garder pour leur propre circonscription. Cet argent est versé au parti politique auquel ils appartiennent.

Tout le processus — et vous en avez fait partie parce que vous avez été ici pendant longtemps — a chamboulé la démocratie. Vous vous préoccupez maintenant de l'immense pouvoir qu'a le premier ministre. Quelle est la solution? Vous dites que nous pouvons mettre en œuvre un changement quelconque au Sénat. À quel changement fondamental songez-vous pour le rendre plus démocratique?

M. Stevens : Il n'est pas inhabituel que le balancier aille trop loin dans l'autre direction quand un changement se produit. Je crois qu'il y avait un risque, si le financement était fortement laissé entre les mains du secteur privé, car vous aviez de grands donateurs — par exemple, des banques donnaient 50 000 \$ d'un coup à un parti. Parfois, quand je participais au financement du Parti progressiste-conservateur, ils disaient très ouvertement qu'ils voulaient avoir un accès en contrepartie de leurs contributions.

Le sénateur Stratton : Oui, je m'en rappelle.

M. Stevens : Ce n'était pas correct. Toutefois, de là à dire qu'il ne devrait y avoir aucun don de la part des sociétés — avec les restrictions sévères selon lesquelles les contributions ne peuvent désormais pas dépasser 1 100 \$ par personne — alors que les partis reçoivent des fonds provenant des deniers publics comme jamais ils n'auraient cru en obtenir, je crois que le balancier est allé trop loin dans cette direction. Je trouve qu'il est exagéré de recevoir tous les ans 1,75 \$ pour chaque personne qui a voté pour vous.

Je pense que 1,75 \$, c'est peut-être trop. Je ne suis pas certain si on peut corriger le tir, mais je dirais que plus de financement privé devrait être de nouveau permis et qu'il devrait y avoir moins de financement public pour établir un meilleur équilibre.

Le sénateur Merchant : Quel type de Parlement envisagez-vous avec, disons, 15 partis, ou peu importe le nombre?

M. Stevens : J'ai remarqué que ce point a été soulevé, et c'est peut-être le sénateur Stratton qui l'a évoqué. Il ne faut pas oublier que trois des partis à la Chambre des communes à l'heure actuelle étaient petits au début. Fait intéressant, le Parti réformiste était

essentially a Western alienation type of party that grew and found they could not become national. Therefore, through an unfortunate merger with the Progressive Conservatives, they ended up squashing that party and now claim they are a national party.

Think of the Bloc. The Bloc is essentially reflective of Quebec separatism. The NDP started off as essentially a union-oriented socialist type of party, but it was small.

Small parties do become big. That is why I do not think we should be too fearful of small parties. If one or more of them becomes big, so be it. If we go the other way, that is where we get into serious trouble.

The Chair: Just before I go on, I realize that I cut off Ms. McCallum before she had a chance to answer Senator Oliver's question about whether the leader's declaration and the 250 members are excessively onerous for a new party.

Ms. McCallum: We do not find it onerous at all. We appreciate a lot of these checks and balances within the act. It gives us a chance to be out with the grassroots.

We do not require a membership fee because many of the people we talk to do not have the money. When we speak to them, we know we are representing them. It is really our voice for them. We appreciate the fact that we are in touch with them.

Senator Joyal: I understand from your briefs and presentations that all of you support the position that the \$1.75, as long as it stays in the legislation, should be accessible to all parties, independent from the threshold that is presently part of the legislation.

Ms. McCallum: I did not really speak to it before, but it is not a big issue with me.

Senator Joyal: Can you live with the threshold as it is?

Ms. McCallum: Yes. It is a formula. To me, it is not the essence of what we need to do, but it is fine.

Senator Joyal: Mr. Stevens, I understand your position is that it is unfair and undemocratic.

Mr. Stevens: That is right. It was brought up earlier. We are not talking about big money here. In 2004, if it had been available, it would have been \$189,000. With the other parties collectively getting \$28 million, you can see how ludicrous it is. Yet \$189,000 for those individual parties would mean something.

Ms. White: On top of that, the more important issue is that, if you vote for one of the bigger parties or someone who meets the 2 per cent threshold, that voter's vote is worth \$1.75. If you vote for our party, it is worth nothing. I would argue it does

essentiellement un type de parti représentant l'aliénation de l'Ouest qui a grandi et qui s'est aperçu qu'il ne pouvait pas évoluer sur la scène nationale. Par conséquent, à la suite d'une fusion déplorable avec les progressistes-conservateurs, ils ont fini par écraser ce parti et prétendent maintenant être un parti national.

Pensez au Bloc québécois, qui reflète essentiellement le séparatisme au Québec. Le NPD a commencé avant tout en tant que parti socialiste et syndicaliste, mais il était petit.

Les petits partis deviennent grands. Voilà pourquoi je ne crois pas que nous devrions trop les craindre. Si un ou plusieurs d'entre eux deviennent grands, eh bien soit. Dans le cas contraire, c'est là que nous avons de sérieux ennuis.

La présidente : Avant de continuer, j'aimerais laisser la parole à Mme McCallum, parce que je me suis rendu compte que je l'avais interrompue avant qu'elle ait pu répondre à la question du sénateur Oliver, qui veut savoir si l'exigence d'obtenir la déclaration du chef du parti et l'appui de 250 membres est excessivement contraignante pour un nouveau parti.

Mme McCallum : Absolument pas. Nous reconnaissons l'importance des nombreux freins et contrepoids prévus par la loi. Cela nous permet d'être sur le terrain, près des citoyens.

Nous n'exigeons pas de droits d'adhésion, parce que beaucoup des gens à qui nous parlons n'ont pas les moyens de les acquitter. En discutant avec eux, nous savons que nous les représentons, que nous sommes leur voix. Nous nous réjouissons de pouvoir être en contact avec eux.

Le sénateur Joyal : D'après vos mémoires et vos déclarations, si la loi doit prévoir une formule de 1,75 \$, il faudrait que tous les partis puissent en bénéficier, peu importe le seuil prévu.

Mme McCallum : Je n'en ai pas vraiment parlé, mais ça ne me pose pas vraiment de problème.

Le sénateur Joyal : Est-ce que le seuil actuel vous satisfait?

Mme McCallum : Oui. C'est une formule. Ce n'est peut-être pas la meilleure solution, mais ça me convient.

Le sénateur Joyal : Monsieur Stevens, si je comprends bien, vous êtes d'avis que cette situation est injuste et non démocratique.

M. Stevens : C'est exact. Nous en avons déjà discuté. Il ne s'agit pas d'un montant exorbitant. En 2004, si ce financement avait été disponible, il aurait représenté 189 000 \$. Étant donné que les autres partis ont touché collectivement 28 millions de dollars, vous voyez bien que c'est risible. Pourtant, c'est un montant non négligeable pour ces partis.

Mme White : Plus important encore, le vote d'un électeur qui se prononce en faveur d'un grand parti ou d'un parti qui atteint le seuil de 2 p. 100 vaut 1,75 \$. Toutefois, la voix qu'un électeur donne à notre parti ne vaut rien. Ce que les grands et

not matter how much the small parties or big parties get. It ought to be an equitable application so every vote is equal, no matter who you vote for.

Senator Joyal: Mr. Stevens, does it not sound weird that now the government intrudes so much into parties' business? At the very moment you give public money to a party, you enter the world of bookkeeping and bureaucracy, of having to control because the one who pays is the one who calls the shots. The public expects that, if public money is channelled to parties, the parties will have to answer for the use of their money.

Is it not, as you stated, contrary to the very essence of what we think democratic life should be — uncontrolled by government bureaucracy?

Mr. Stevens: I agree. In my remarks, you will notice that I mention those three parties that, at one time, were small and are now big. One is even the government. They could not do that under the new rules. They would likely have found it so hard to cope with the existing Canada Elections Act, the related matters and, if they were starting up, the lack of funding, they would never make the grade now.

I think it is inherently wrong for that type of thing to happen in a democratic country. I think it was well meaning to get away from the big, private fund or corporate donors. However, we have lost sight of something when you shift into a Parliament that can increase that \$1.75 to \$3.50. There is nothing preventing them from doing that. It is not right. The people who are the benefactors have it within their power to pretty well say what they will get. The number of things that a sitting MP gets today compared to what I got in 1972 is unbelievable. We are talking tens of millions of dollars that were never spent back then.

Senator Joyal: Do you think the principles of the responsible government system have been changed by the very over-creation of political parties in the system, as well as by the interests they have to serve for re-election within the parameters of the system?

Mr. Stevens: I will put it even stronger than that. I think the Westminster model we have followed is, if properly respected, a better model than the American model. However, we should not fall someplace in-between. The nice thing about the Westminster model is that you have truly responsible government. The first minister must keep the confidence of his House or he is no longer prime minister.

In the American system, they choose, as one thing, the president who is the commander-in-chief. That is very significant. In addition, he is the senior executive. However, he still has no dependence on Congress. Presidents can veto, et cetera. However, his tenure is for four years up to eight years. The tenure of our prime minister is at the will of the House of Commons and then, eventually, the public.

When you get a system rigged where that is not practical anymore, where you do not really have 308 members coming in, and it is at the choice of those ridings as to who will come here,

petits partis reçoivent compte peu; l'important, c'est que tous les votes soient égaux, peu importe le parti favorisé.

Le sénateur Joyal : Monsieur Stevens, n'est-il pas étrange que le gouvernement intervienne autant dans les affaires des partis? Dès l'instant où l'on donne des deniers publics à un parti, on doit se conformer à des règles comptables et bureaucratiques et tout vérifier, parce que celui qui paie prend les décisions. Le public s'attend à ce que les partis, s'ils reçoivent de l'argent des contribuables, rendent des comptes sur son utilisation.

Comme vous l'avez dit, cela ne va-t-il pas à l'encontre de la démocratie — qui, par définition, doit échapper à l'emprise de la bureaucratie gouvernementale?

M. Stevens : Oui. Dans ma déclaration, j'ai nommé ces trois partis qui ont commencé humblement et ont pris de l'expansion. L'un forme maintenant le gouvernement. Ça ne pourrait pas se reproduire avec les nouvelles règles. Ces partis trouveraient probablement la Loi électorale du Canada et les règles connexes si contraignantes et, au tout début, le manque de financement si flagrant qu'ils ne réussiraient pas.

Ça n'a tout simplement pas sa place dans un pays démocratique. L'intention était bonne, puisqu'il s'agissait d'éliminer les dons importants de particuliers et d'entreprises. Toutefois, on a perdu l'essentiel de vue si le Parlement peut accroître le montant de 1,75 \$ à 3,50 \$. Rien ne l'en empêche, et ce n'est pas normal. Ceux qui ont le pouvoir de distribuer les fonds peuvent décider de leur part du gâteau. C'est incroyable de voir ce que les députés reçoivent aujourd'hui, comparativement à ce que je touchais en 1972. On parle de dizaines de millions de dollars, ce qui ne se voyait pas à l'époque.

Le sénateur Joyal : Pensez-vous que les principes du système de gouvernement responsable ont été altérés par la multiplication des partis politiques et par les intérêts que ces derniers doivent servir pour être réélus en fonction des paramètres de ce système?

M. Stevens : Je dirais même plus. Je crois que le modèle de Westminster que nous avons adopté, s'il est bien respecté, est supérieur au modèle américain. Toutefois, il ne faut pas se retrouver quelque part entre les deux. L'avantage du modèle de Westminster, c'est qu'il permet un gouvernement vraiment responsable. Le premier ministre doit conserver la confiance de la Chambre, faute de quoi il perd son poste.

Dans le système américain, on choisit le président, qui est également le commandant en chef. C'est d'une grande importance. En outre, il est le plus haut responsable du pouvoir exécutif. Il ne dépend pas du Congrès, puisqu'il a notamment un droit de veto. Toutefois, la durée de son mandat est de quatre à huit ans maximum. Celle de notre premier ministre dépend de la volonté de la Chambre des communes et, au bout du compte, du public.

Là où ça devient dangereux, c'est lorsque le système ne fonctionne plus, qu'il n'y a pas vraiment 308 députés — et ce sont les circonscriptions qui décident de leurs représentants.

that is the threat. Once you have an overly powerful prime minister, it would be worse than having an overly powerful president in the United States. You have no checks and balances. He is king.

Senator Joyal: Do you feel the way the Canada Elections Act has developed over the years has enshrined that potentiality into the system so that, in fact, the democratic equality of the Canadian system has been reduced?

Mr. Stevens: That is correct. We are talking about the House of Commons. However, the media is so focused on leadership. Some member of Parliament may have a wonderful idea, but he is not news. It is the sound bite they are looking for. More and more, it is the fixation, whether you like Mr. Layton, Mr. Dion or Mr. Harper. An election is only a 30-day affair. It sometimes turns on very incidental things and not on substance. It is not a true reflection of what people think.

Senator Stratton: Are you saying that Kim Campbell was right?

The Chair: Mr. Stevens, I must ask you to speed up.

Mr. Stevens: My respect for our parliamentary system is high. I hate to see what is happening to it. You in the Senate are in a rather independent role. You can do something to ensure that we do not lose the best democratic system in the world.

The Chair: Honourable senators, the trouble is we do not know how much time we have. There is a risk you may be cut short.

Senator Milne: For the record, I should mention that I think the case you were mentioning, Mr. Stevens, in Saskatchewan was when a man called Jones — was it in Moncton?

Mr. Stevens: I was referring to David Orchard.

Senator Milne: For the record, I should say we are limited in what we can do right now in this committee. We are mandated to look at the last changes to the Canada Elections Act and comment on them. That is what we are doing. Although some of your suggestions, Ms. McCallum and Mr. Stevens, are interesting, they would require a further mandate to this committee to be able to go on to them.

The Chair: We can mention in our report what witnesses have told us, if we choose to do so.

Senator Milne: We certainly can, which is interesting. I will ask you the same question that I asked the two major parties that were here earlier on. One of the suggestions they made — and it is in the *Figueroa* case — is that a minimum of 50 candidates was unconstitutional and, as a result, the new elections act brought it down to one candidate to be a party.

Do you think that one is the right number? In union parlance, one is an individual and two is a party or a union. What do you think of that?

La concentration du pouvoir entre les mains d'un premier ministre est pire encore qu'entre celles d'un président des États-Unis. Il faut des freins et des contrepoids; sinon, il devient roi.

Le sénateur Joyal : Avez-vous l'impression que la Loi électorale du Canada a évolué au fil des années au point que cette possibilité fait maintenant partie intégrante du système et que la démocratie s'en trouve compromise?

M. Stevens : Oui. Il est question de la Chambre des communes. Pourtant, les médias mettent l'accent sur le leadership. Un député pourrait avoir une excellente idée, mais ça ne fera pas les manchettes. Les médias veulent des phrases chocs. C'est de plus en plus une obsession, qu'il s'agisse de M. Layton, de M. Dion ou de M. Harper. Une élection ne dure que 30 jours et, parfois, son issue dépend de choses futiles plutôt que de questions de fond. Elle ne reflète pas vraiment la pensée du peuple.

Le sénateur Stratton : Êtes-vous en train de dire que Kim Campbell avait raison?

La présidente : Monsieur Stevens, veuillez conclure.

M. Stevens : Je respecte énormément notre système parlementaire et je n'aime pas voir ce qu'il devient. Le Sénat joue un rôle indépendant. Vous pouvez faire en sorte que nous ne perdions pas notre système démocratique, qui est le meilleur au monde.

La présidente : Honorables sénateurs, nous ne savons pas combien de temps il nous reste. Nous pouvons être interrompus à tout moment.

Le sénateur Milne : Monsieur Stevens, je tiens à souligner que l'affaire à laquelle vous faisiez référence, en Saskatchewan, portait sur un dénommé Jones — était-ce à Moncton?

M. Stevens : Je parlais de David Orchard.

Le sénateur Milne : Il convient de noter que les moyens de notre comité sont limités. Nous avons pour mandat d'étudier les derniers changements apportés à la Loi électorale du Canada et de formuler nos observations, et c'est ce que nous faisons. Madame McCallum et monsieur Stevens, bien que certaines de vos suggestions soient intéressantes, il faudrait élargir le mandat du comité pour qu'il puisse les examiner de plus près.

La présidente : Nous pouvons inscrire dans notre rapport les commentaires des témoins, si nous le désirons.

Le sénateur Milne : Effectivement; ce serait intéressant. Je vais vous poser la question que j'ai lancée aux deux autres grands partis qui ont témoigné avant vous. On a dit — dans l'affaire *Figueroa* — que la nécessité de présenter un minimum de 50 candidats pour être considéré comme un parti était une exigence inconstitutionnelle; c'est pourquoi la nouvelle loi électorale a ramené ce nombre à un.

Trouvez-vous que c'est suffisant? Dans le vocabulaire syndical, « un » constitue une personne et « deux », un parti ou un syndicat. Qu'en pensez-vous?

Mr. Stevens: I do not think it has much consequence. If one is too low, why is two okay? I suppose that union argument is relevant but there are so many more important things at stake in what is in front of you that I would not worry too much about recommending if it should be two or ten or anything like that.

I took encouragement from what the Chief Electoral Officer said while he was here. He got away from your immediate mandate and explored a few things. That is where you can be meaningful. I do not think people feel that what happened in 2004 should be reversed or that there is anything too seriously wrong with it. If that is so, how can we improve?

If you took that opportunity, I think a lot of people might listen.

Senator Milne: Ms. McCallum?

Ms. McCallum: I believe one is fine; it is sufficient. It is a voice. It is a voice of 250 for sure and an executive of at least three. I think it represents the people, but it serves the people and it must do it well. It is working with a lot of people.

Ms. White: I think one person meets the criteria. My experience, having sat in on the Chief Electoral Officer's meetings, is that the small parties around the table are committed politically and are making every effort to do what they are able to do to participate in electoral politics. I do not think the fact they have just one person in any way indicates they are trying to get away with something in the system.

Second, I think that having a one-person requirement allows the new political parties to begin to build up their political abilities, just as our party is. We are proceeding through a significant education process with people in our party to understand the political process, the Canada Elections Act and the responsibility that is taken on when you run as a candidate.

Our party has not done that before, except for me, and so it is a big learning curve, and I do not want to be punished while we are going through that learning curve in our ability to try and get more people elected or on the ballot.

Senator Andreychuk: I have a short question for Ms. White. I read your brief. You say on March 17 that Bob Rae will be the member from your riding. You have already conceded the candidate from the Liberal Party as the winner.

Ms. White: I am looking at the reality of the situation. I said in all my talks at all-candidates' meetings that I like to be straightforward and honest about what will happen. I think Mr. Rae will win with more votes than all the rest of the parties combined. Whether that happens or not, we will see what happens on Monday. I would love to be elected, but I do not think that will happen.

Senator Andreychuk: I hope you work a little harder between now and March 17. Who knows what might happen. That is the political process. You seem to have conceded, and I find that depressing. I would have hoped you would have gotten your

M. Stevens : Je crois que c'est sans grande conséquence. Si un est trop peu, pourquoi deux suffirait? J'imagine que l'argument syndical est pertinent, mais il y a des choses beaucoup plus importantes en jeu sur lesquelles vous devez vous pencher, alors je n'accorderais pas beaucoup d'importance à la question de savoir s'il faut faire passer ce nombre à deux, dix ou plus.

Je me suis réjoui du témoignage du directeur général des élections devant votre comité. Il s'est écarté un peu du sujet et a abordé d'autres questions. C'est de cette façon que vous pouvez jouer un rôle important. Je ne crois pas que les gens pensent qu'il faille corriger ce qui s'est passé en 2004, ou qu'il y ait un problème grave. Si c'est le cas, il faut se demander alors comment améliorer les choses.

Si vous empruntiez cette voie, je crois que beaucoup vous écouterait.

Le sénateur Milne : Madame McCallum?

Mme McCallum : Je crois qu'un est suffisant. C'est une voix, celle de 250 personnes et d'au moins trois membres d'un comité exécutif. Un parti doit représenter le public, mais doit aussi le servir, et bien. Pour ce faire, il travaille avec beaucoup de gens.

Mme White : Je crois également qu'un est suffisant. D'après mon expérience, puisque j'ai déjà pris part aux réunions du directeur général des élections, les petits partis s'engagent sur le plan politique et font tout leur possible pour participer à la vie électorale. Je ne crois pas que le fait qu'ils n'aient qu'un seul candidat signifie qu'ils essaient de profiter du système.

Ensuite, je crois que le minimum d'un candidat permet aux nouveaux partis politiques de renforcer leurs compétences, comme le fait mon organisation. Nous avons entamé un vaste programme de sensibilisation de nos membres pour qu'ils comprennent bien le processus politique, la Loi électorale du Canada et les responsabilités que doivent assumer les candidats.

Personne d'autre que moi dans mon parti n'était vraiment au courant, alors la courbe d'apprentissage a été abrupte. Je ne voudrais pas qu'au cours de cette période d'adaptation, mon parti soit lésé dans sa capacité de recruter des candidats et de les faire élire.

Le sénateur Andreychuk : J'ai une brève question pour Mme White. Dans votre mémoire, vous dites que le 17 mars, Bob Rae deviendra député de votre circonscription. Vous avez déjà concédé la victoire au candidat du Parti libéral.

Mme White : Je regarde la réalité en face. À chacune des réunions de tous les candidats, j'ai affirmé être directe et honnête au sujet de l'avenir. Je crois que M. Rae recueillera plus de voix que l'ensemble des autres partis. Nous verrons bien lundi. J'aimerais bien être élue, mais je ne crois pas que ça se produira.

Le sénateur Andreychuk : J'espère que vous redoublez d'efforts d'ici le 17 mars. Qui sait ce qui peut arriver? C'est ainsi en politique. Vous semblez vous être avouée vaincue, et je trouve ça triste. J'espérais que vous essaieriez de transmettre votre

message across and tried. Hope springs eternal in politics. We often have results that cannot be measured by polls and is our own inclination.

In your second statement, you say the third-party election advertising expense limits in the elections act are so low that, if the Animal Alliance Environment Voters Party of Canada was not a registered political party, this literature distribution would not have been possible. This issue could not have been raised effectively.

Are you saying you formed a political party because you found the third-party election expense limits ones that you could not live with?

In other words, you did not choose to be a party? You chose it as the alternative because you could not get your message across through third-party advertising?

Ms. White: Since 1998, we acted extensively as a third party in federal, provincial and local politics. We intervened with Stephen Harper in the fight against limiting third-party spending and lost at the Supreme Court, and the problem is that you are exactly right. You simply cannot impact how people will vote with \$3,000 in a riding. It is not possible. You cannot buy election advertising. You could not buy enough literature to put around. When we looked at this and our inability to participate meaningfully in electoral politics and that became an impossibility, we decided the opportunity was there to form a political party and be actively involved and engaged in electoral politics, which we were, except we are now as a registered party.

Does that answer your question?

Senator Andreychuk: That is one of the unintended consequences of the third-party election expense limits.

You are now utilizing this bill, and we should comment on it.

Ms. White: Let me clarify. In a sense, I think we are not utilizing. We are a political party with a particular point of view that many people hold across this country, and whether we reflect that view as a third party or a political party, we are simply reflecting what the rule book says. Honestly, now that I have been involved as a political party, I think it is probably the way we should have gone from the beginning, except we could not meet the 50-candidate criteria. We were left with the option of a third party, but now that we have this possibility, I think ultimately we have the potential to be more effective than we were as a third party. It is a much better way to go, and so I think in a sense we were forced to do something that would end up being much better.

Senator Stratton: I would like to get to two points that have been discussed this evening. One is the evolution of political parties and we have two examples historically from the West, one being the CCF to the NDP. Here we have them today sitting in Parliament and they just started off with the idea of a few people.

I was at the initial meeting of the Reform Party in Saskatoon around 1987. It was an idea. They elected Deborah Grey and that evolved, and it became the Alliance Party which merged with the P.C. Party, and we have the Conservative Party today. Those

message. L'espoir fait vivre en politique. Souvent, les résultats ne peuvent être mesurés par les sondages et dépendent de l'air du temps.

Dans votre deuxième déclaration, vous dites que le plafond de dépenses de publicité électorale des tiers prévu par la Loi électorale est tellement bas que, si l'Animal Alliance Environment Voters Party of Canada n'était pas un parti enregistré, il n'aurait pas pu distribuer de dépliants, donc il n'aurait pas pu sensibiliser les gens à la cause qu'il défend.

Êtes-vous en train de dire que vous avez formé un parti politique parce que vous n'étiez pas satisfaits du plafond de dépenses électorales des tiers?

En d'autres mots, vous n'avez pas choisi de devenir un parti. L'avez-vous fait parce que vous ne pouviez pas transmettre votre message en tant que tiers parti?

Mme White : Depuis 1998, nous étions un tiers parti actif aux niveaux fédéral, provincial et local. Nous sommes intervenus auprès de Stephen Harper dans notre lutte contre la restriction des dépenses des tiers partis et avons perdu en Cour suprême. En fait, vous avez raison. On ne peut pas changer l'issue d'un vote avec 3 000 \$ dans une circonscription. C'est impossible. Ce n'est pas assez pour acheter de la publicité et imprimer suffisamment de dépliants. Alors, comme nous n'étions pas en mesure de véritablement participer à la politique électorale, nous en avons profité pour devenir un parti et nous engager activement dans le processus, ce que nous faisons déjà, sauf que nous n'étions pas un parti enregistré.

Est-ce que ça répond à votre question?

Le sénateur Andreychuk : C'est donc une des conséquences imprévues du plafond de dépenses électorales des tiers.

Vous tirez avantage ce projet de loi, il convient de le noter.

Mme White : Permettez-moi de préciser que, d'une certaine façon, je ne crois pas que ce soit le cas. Nous sommes un parti politique avec un point de vue particulier que de nombreuses personnes au pays partagent. Que nous en fassions la promotion en tant que tiers parti ou parti politique à part entière ne change rien, puisque nous respectons les règles. Pour être honnête avec vous, maintenant que nous sommes un parti politique, je crois que c'est probablement ce que nous aurions dû faire dès le début, sauf que nous n'avions pas 50 candidats. Nous n'avions pas le choix, mais maintenant que nous avons une autre option, je crois que nous pouvons obtenir de bien meilleurs résultats. C'est mieux. D'une certaine façon, on nous a forcés à emprunter cette voix qui, au bout du compte, est beaucoup plus efficace.

Le sénateur Stratton : J'aimerais qu'on reparle de deux points qui ont été soulevés ce soir. Premièrement, l'évolution des partis politiques; nous avons deux exemples de l'Ouest, dont le CCF, qui est devenu le NPD. Ce parti, qui a germé dans les esprits de quelques personnes seulement, siège maintenant au Parlement.

J'étais à la première réunion du Parti réformiste, à Saskatoon, autour de 1987. Tout a commencé avec une idée. On a élu Deborah Grey, et le parti a évolué, jusqu'à devenir l'Alliance canadienne, qui a fusionné avec le Parti progressiste-conservateur

ideas happen in democracy today, so I think the system works with those two examples — one old in the CCF/NDP and one relatively new from the 1980s.

I look at that and say, while there are problems with the system, we still have a pretty good democracy when you see these two examples that happened, old and new. Could I have your comments on that?

I have a second question with respect to private donations. I would like to get your response on that later.

Ms. White: You are exactly right. We now have the ability for ideas to come forward, to be taken by a political party and to see whether they have roots and can grow. Maybe they do not but it provides that opportunity.

I would point out, for example, with parties like ours, which many people see as a fringe party where we talk about environmental and animal protection issues, in Holland, with proportional representation, they have elected two animal protection people to their national Parliament. It has allowed ideas, as you stated, to percolate, come forward and then be reflected in Parliament. It is important.

Senator Stratton: I am a believer in proportional representation, as obviously you are, because I think you need those minor parties as they do represent a percentage of the population that vote. Therefore, should they not have a place in Parliament? I believe they should.

Ms. White: I think so, too.

Ms. McCallum: I think the system works but the attitude is wrong. The system could be fabulous if people had a change of heart, if they realized that we have so many resources we could be using if we did not keep thinking about the money and the power.

Concerning money for advertising, I have to disagree that it is really important. I believe that word of mouth and radio in the old days — I know I really was not there — all these things seemed to work. We got people out in greater numbers than we do today. It was the sentiment of the people with the desire to follow the leader that they really believed was going to serve their purposes.

We are way off base when we focus so much on money. We need to change our attitude and work together to figure out how to achieve a balance. If we do that, everything else follows. I know it sounds ideological and philosophical, but if it is at the heart of things, every time you look at something you say: Will this make sense? Will somebody be disadvantaged? For instance, you can give as much as you want in your will, which is an advantage in terms of legacy and a party that continues to build for generations. That kind of thing we would look at with fresh eyes and say it does not make any sense and it does not serve anybody.

avant de devenir le Parti conservateur que nous connaissons actuellement. Ça se produit dans la démocratie d'aujourd'hui, donc je crois que le système fonctionne, et ces deux exemples en sont la preuve — celui du CCF/NPD, et celui plus récent des années 1980.

Donc, à la lumière de ces deux exemples, je considère que, même s'il le système n'est pas parfait, notre démocratie fonctionne plutôt bien. Qu'en pensez-vous?

J'ai une autre question au sujet des dons privés, j'aimerais que vous y répondiez plus tard.

Mme White : Vous avez raison. Des partis politiques peuvent maintenant mettre de l'avant des idées et voir si elles sont viables; peut-être qu'elles ne le seront pas, mais au moins cette possibilité existe.

J'aimerais en outre faire remarquer une chose en ce qui concerne les partis comme le nôtre, que beaucoup considèrent comme un parti marginal parce que nous faisons la promotion de la protection de l'environnement et des animaux. Aux Pays-Bas, où l'on a adopté un système de représentation proportionnelle, deux représentants de la protection des animaux ont été élus et siègent au Parlement. Comme vous l'avez dit, cela permet à certaines idées de faire leur chemin et d'être prises en considération au Parlement. C'est important.

Le sénateur Stratton : J'appuie la représentation proportionnelle, comme vous, de toute évidence, parce que je crois que nous avons besoin de ces petits partis, qu'ils ont leur place au Parlement, parce qu'ils représentent un certain pourcentage des électeurs.

Mme White : Moi aussi.

Mme McCallum : Je crois que le système fonctionne, mais c'est l'attitude qu'il faut changer. Ce serait merveilleux si les gens se rendaient compte que nous avons de nombreuses ressources à notre disposition et qu'il faut cesser de ne penser qu'à l'argent et au pouvoir.

Quant au financement disponible pour la publicité, je ne considère pas que ce soit si important. Le bouche à oreille et la radio fonctionnaient bien dans le bon vieux temps — bien sûr, je n'y étais pas. On ralliait plus de gens qu'aujourd'hui. Ils faisaient corps avec le chef qui, selon eux, allait vraiment défendre leurs intérêts.

Nous faisons fausse route en mettant autant l'accent sur l'argent. Il faut modifier notre comportement et essayer de trouver un équilibre, le reste suivra. Je sais que cela semble abstrait et philosophique, mais si on se concentre sur l'essentiel, on ne peut que se demander si ce que l'on fait a un sens et si ça désavantage quelqu'un. Par exemple, on peut léguer autant d'argent qu'on veut à un parti dans son testament, ce qui est un avantage parce que cet héritage permet au parti de continuer à se consolider pendant des générations. Toutefois, c'est le genre de chose que nous verrions sous un jour nouveau et que nous trouverions illogique parce que ça ne servirait personne.

I believe the system works but the heart has to change.

Mr. Stevens: If we look at the Reform Party, I feel that could not repeat. When we say the system works, the past system did work. However, today, think of the problems if you are a new party. They are passing new legislation that says you cannot even borrow money, or at least that will be the intent, unless a bank or financial institution lends you the money. That obviously will not affect the larger parties because they are bankable. They can go and get a few million. We in the Progressive Conservative Party had a standing credit with the Canadian Imperial Bank of Commerce for \$5 million. There was no question. We never even had to pay interest on it.

Senator Stratton: We owed our souls to the bank, sir.

Mr. Stevens: Now, the guillotine has come down on that. You cannot get money from corporations. When you are starting a new party, you need sizeable funds. Well, that is gone now. All you can do is find 10 people who, at most, might be able to give you \$1,100 or whatever. It would be difficult to repeat what the Reform Party was able to do. My anxiety is that we have gone too far, as I said before. It has gone to the point where, if you are a fat cat and are one of the existing main parties, obviously, you are happy. If you feel \$1.75 is not enough, you are one bill away from getting more, whereas the new party has nothing like that. It used to be a much more level playing field. As you probably know, Paul Hellyer established the Canadian Action Party. I do not know whether they will be here.

The Chair: They will not.

Mr. Stevens: He spent \$2 million trying to get that party going. I think that is the magnitude of the problem. He was very dedicated. He felt the country had a problem and he wanted to do something politically. I think it is unfortunate. That is not possible now under the existing structure.

Senator Stratton: Mr. Stevens, you say there should be some form of private donations. I remember the bad old days when the partners at a firm would sit around the table and decide to contribute to the various political parties. There would be so much for this or that party. It happened all the time. It did not matter who the firm was — architects, lawyer, engineers, et cetera. If you allow private donations with a limit of \$5,000, then they will sit around the table again and do the same thing. In other words, you will destroy the intent of the system.

I am almost certain that most of the money for the Reform Party came from individual donors. It was not corporations. It was small personal donations. There was not any money, but they had this idea and it snowballed. Even today, the Conservative Party gets 90 per cent of its funding from individual small donors. I say that is an example of the system working under the current law.

Je crois que le système fonctionne, mais il faut changer d'attitude.

M. Stevens : Prenons l'exemple du Parti réformiste; je ne crois pas que ça pourrait se reproduire aujourd'hui. On dit que le système fonctionne, mais on parle de l'ancien. Aujourd'hui, pensez à tous les problèmes que doivent surmonter les nouveaux partis. On adopte des projets de loi qui les empêchent d'emprunter de l'argent — du moins, c'est l'intention —, à moins que ce soit à une banque ou autre institution financière. Cela n'a évidemment aucune répercussion sur les grands partis, puisqu'ils ont les reins solides. Ils peuvent facilement obtenir quelques millions. Au Parti progressiste-conservateur, nous avons un compte permanent de 5 millions de dollars à la Banque Canadienne Impériale de Commerce. On ne nous a posé aucune question, et nous n'avons jamais payé d'intérêt là-dessus.

Le sénateur Stratton : Nous avons vendu notre âme à la banque.

M. Stevens : On a mis la hache là-dedans. On ne peut plus obtenir d'argent des entreprises. Pour créer un parti, il faut des fonds considérables. Mais cette option n'existe plus. Tout ce qu'on peut faire, c'est trouver une dizaine de personnes qui pourront donner 1 100 \$ tout au plus. Il serait difficile de répéter l'exploit du Parti réformiste. J'ai peur que nous soyons allés trop loin, comme je l'ai déjà dit. Nous en sommes au point où les grands partis pleins aux as se réjouissent, car s'ils considèrent que 1,75 \$ ce n'est pas suffisant, il leur suffit de faire adopter un projet de loi pour obtenir davantage, alors que les nouveaux partis n'ont aucun pouvoir de ce genre. Les règles du jeu étaient autrefois beaucoup plus équitables. Comme vous le savez sans doute, Paul Hellyer a créé le Parti action canadienne. Je ne sais pas s'il comparaitra devant vous.

Le président : Non.

M. Stevens : Il a dépensé 2 millions de dollars pour fonder son parti. Voilà le problème dans toute sa mesure. Ce monsieur était extrêmement dévoué. Il voyait un problème dans notre société et voulait s'engager politiquement pour trouver une solution. Je crois que c'est malheureux. Ce n'est plus possible dans la structure actuelle.

Le sénateur Stratton : Monsieur Stevens, vous dites qu'on devrait permettre une certaine forme de dons privés. Je me souviens de la triste époque où les partenaires au sein d'un cabinet décidaient de la contribution à verser aux différents partis politiques. Ils choisissaient d'en donner tant à un parti et tant à un autre. Voilà comment ça se passait; cela pouvait être un cabinet d'architectes, d'avocats, d'ingénieurs ou autres. Si on permet les dons privés d'un maximum de 5 000 \$, les cabinets recommenceront ce petit manège, et c'est tout à fait contraire à l'esprit du système.

Je suis à peu près certain que la plupart des fonds recueillis par le Parti réformiste venaient de particuliers et non d'entreprises. Il s'agissait de petits dons personnels. Le parti n'avait pas d'argent, seulement une idée, qui a fait boule de neige. Encore aujourd'hui, 90 p. 100 du financement du Parti conservateur provient de particuliers. C'est un exemple qui prouve que le système fonctionne dans le cadre des lois actuelles.

Mr. Stevens: I would like to respond to that. They may get 90 per cent of what they receive on the private side from small donors. However, that is after they have nearly 70 per cent of public funding. That is where I feel there is such a startling contradiction. I agree, maybe corporate donations had their problems. However, it is not right when the people who are in government and members of Parliament generally have the power to say we want even more. This is not right.

The way you heard people here today was interesting. Those sitting in the House came in to tell their side. If you need other evidence, those of us not in the House have a different view.

They, I think, have access to funds that we are going to regret 10 or 20 years down the road when people say how did we lose true democracy in a representative sense in this country? I think you will find that incumbents will be finding it easier and easier to get re-elected. As far as money is concerned, they will propose an amendment to the act to even get more money.

Ms. White: I do not know whether any of you have done fundraising with small donors, but I do it all the time. It requires money to do it. If you start a small party with a no-name base, you are already behind the eight ball. It makes it difficult to raise the substantial funds required to participate meaningfully in an election across the country. It is really difficult.

Senator Stratton: Did the Reform Party not start off very small?

Ms. White: Yes, and that is my hope. We started off really small and I think we have potential to grow. The Liberals, Conservatives and NDP have an established membership. However, the problem for the small party with little name recognition is building the cash flow to build on the membership allowing you to participate meaningfully in elections.

Mr. Stevens: We have referred to the Reform Party that became the Canadian Alliance Party. We should not overlook that one of the driving forces for the Alliance Party to want the merger with the Progressive Conservatives was money. They were bankrupt on a cash basis and were not able to repay the credit they had.

Senator Stratton: I thought that was the Progressive Conservative plan, sir. I was on the executive at the time and we owed our soul to the bank.

Mr. Stevens: I would like to explain how relevant what we are saying is. The Alliance did not have any agreement as the Progressive Conservatives had. Doug Bassett was the one who arranged with the Bank of Commerce that the loan was on a never-never plan. If you look at the Conservative Party after the merger, you will see that loan was still there, whereas their loan got paid off.

Senator Stratton: I will disagree with you there because both loans were paid off. The Reform Party had the money to give and pay off the debt of the former Progressive Conservative Party. That is exactly what happened.

M. Stevens : J'aimerais me permettre un commentaire. Peut-être que 90 p. 100 des fonds qu'il recueille dans le secteur privé proviennent de petits donateurs, mais le parti est financé à 70 p. 100 par des deniers publics. Voilà une contradiction flagrante. Je conviens que les dons d'entreprises amenaient leur lot de problèmes. Toutefois, ce n'est pas normal si ceux qui forment le gouvernement et siègent au Parlement ont le pouvoir de décider qu'ils en veulent plus. Ça ne va pas.

Nous avons entendu des commentaires intéressants aujourd'hui. Ceux qui siègent à la Chambre vous ont fait part de leur point de vue. Ceux qui n'y siègent pas ont une opinion différente, ce qui devrait être une preuve suffisante.

Nous allons regretter l'accès des élus au financement dans 10 ou 20 ans, lorsque nous nous demanderons comment nous avons perdu notre véritable démocratie basée sur la représentation. Je crois que les députés auront de plus en plus de facilité à se faire réélire puisque, sur le plan financier, il leur suffira de proposer des amendements à la loi pour obtenir encore plus d'argent.

Mme White : Je ne sais pas si vous avez déjà effectué des collectes de fonds auprès de petits donateurs, mais je le fais souvent. Déjà à ce stade, il faut de l'argent. Dès sa création, un petit parti peu connu se trouve dans une situation précaire. Il lui est donc difficile d'amasser les sommes nécessaires pour participer véritablement aux élections à l'échelle nationale. C'est très dur.

Le sénateur Stratton : Le Parti réformiste n'était-il pas au début qu'un tout petit parti?

Mme White : Si; c'est pourquoi je garde espoir. Nous sommes un très petit parti, et je crois que nous pouvons croître. Les libéraux, les conservateurs et les néo-démocrates ont une base bien établie. Toutefois, ce qui est difficile pour les petits partis méconnus, c'est recueillir suffisamment de fonds pour attirer des adhérents, et ainsi pouvoir participer concrètement aux élections.

M. Stevens : Nous avons parlé du Parti réformiste, qui est devenu l'Alliance canadienne. Il ne faut pas oublier que la principale raison pour laquelle celle-ci voulait fusionner avec le Parti progressiste-conservateur était économique. Ce parti n'avait plus d'argent pour rembourser ses dettes.

Le sénateur Stratton : Je croyais que c'était plutôt le cas du Parti progressiste-conservateur. Je siégeais à son conseil administratif à l'époque, et je peux vous dire que nous avions vendu notre âme à la banque.

M. Stevens : J'aimerais vous expliquer à quel point ce dont nous discutons est important. L'Alliance n'avait pas d'entente comme celle du Parti progressiste-conservateur. En effet, Doug Bassett s'était arrangé avec la Banque de Commerce pour que son prêt n'ait jamais à être remboursé. Après la fusion, ce prêt existait toujours, alors que la dette de l'autre parti avait été éliminée.

Le sénateur Stratton : Je ne suis pas d'accord avec vous. Les deux prêts ont été remboursés. Le Parti réformiste avait les moyens d'éponger la dette de l'ancien Parti progressiste-conservateur, et c'est exactement ce qu'il a fait.

Ms. White: Would that be allowed under the current rules and regulations?

Senator Stratton: A merger of two parties, yes, because you are merging two accounts.

Ms. White: And all the money as well?

Senator Stratton: Yes.

The Chair: I want to thank the witnesses. We are grateful to you for such an interesting session. For the record, we wanted to have Jean-Serge Brisson, Leader of the Libertarian Party of Canada, but he was not able to join us.

Colleagues, you cannot leave. There is another small piece of business we have to attend to.

The next item is the draft budget. I believe we all now have copies of two draft budgets, which the steering committee has considered and approved. Could we turn first to the one that concerns the review of the study we are doing right now — the review of the amendments to the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

So moved. Are there any questions?

All in favour? Opposed? Abstentions? Carried.

Then we will turn to budget authorization for studies of legislation.

Senator Stratton: I am always curious about this because it is proliferating across the board with respect to committees.

Have we actually sent anyone to a conference?

The Chair: We have not in recent years.

Senator Milne: This committee did in the past send the clerk.

Senator Stratton: We are always concerned about this because, when sitting on other committees and going through budgets, we want to be careful we are not padding the budget. I do not see that here but I have seen it in other committees. I think it is important and I am going to push for a review on how budgets are formulated across the board because of the tendency of some committees to pad; however, I support the budget.

The Chair: For your information, Senator Stratton, it has been standard for a number of years to make provision for two conferences, which we have not in recent years used but we are talking about the law and there are interesting conferences that might be directly pertinent to something.

Senator Stratton: I do not see abuse, but I appreciate that.

The Chair: Did I hear a motion? So moved by Senator Andreychuk.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

Mme White : Est-ce que ce serait permis en vertu des règles actuelles?

Le sénateur Stratton : Dans le cas de la fusion de deux partis, oui, parce qu'on combine aussi les deux comptes.

Mme White : Et donc toutes les ressources financières?

Le sénateur Stratton : Oui.

La présidente : J'aimerais remercier les témoins pour cette discussion fort captivante. Je tiens à signaler que nous voulions également recevoir Jean-Serge Brisson, chef du Parti Libertarien du Canada, mais il ne pouvait se joindre à nous.

Chers collègues, vous ne pouvez pas partir tout de suite. Il y a un autre point à l'ordre du jour dont nous devons brièvement discuter.

Il s'agit des avant-projets de budget. Je crois que vous disposez tous des deux documents étudiés et approuvés par le comité de direction. Nous pourrions d'abord examiner celui qui concerne notre étude actuelle — sur les amendements à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu.

On a présenté une motion. Avez-vous des questions?

Tous ceux qui sont pour? Contre? Ceux qui s'abstiennent? Adopté.

Passons à l'approbation du budget pour l'étude de mesures législatives.

Le sénateur Stratton : Ça m'étonne toujours, parce que cette pratique semble répandue dans tous les comités.

Avons-nous déjà envoyé qui que ce soit à une conférence?

La présidente : Pas ces dernières années.

Le sénateur Milne : Nous avons déjà envoyé le greffier.

Le sénateur Stratton : C'est une question qui me préoccupe constamment parce que, lorsque nous siégeons à d'autres comités et que nous examinons les budgets, nous voulons nous assurer que ceux-ci ne sont pas gonflés. Je ne crois pas que ce soit le cas ici, mais ça se fait ailleurs. C'est important, et je vais réclamer l'examen général de l'élaboration des budgets, à cause de cette tendance qu'ont certains comités à les arrondir au chiffre supérieur. Cela étant dit, j'appuie ce budget.

La présidente : Pour votre information, sénateur Stratton, sachez qu'il est d'usage depuis de nombreuses années de prévoir les fonds pour deux conférences. Nous n'avons pas utilisé ces fonds récemment. Cependant, certaines conférences très intéressantes pourraient être directement liées à nos travaux, qui portent sur la loi.

Le sénateur Stratton : Cela ne me semble pas abusif. Je comprends.

La présidente : Quelqu'un a-t-il présenté une motion? Le sénateur Andreychuk.

Êtes-vous d'accord?

Des voix : Oui.

The Chair: Opposed? Abstentions? Carried.

Colleagues, I thank you very much indeed.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, March 13, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m. to continue its consideration of a comprehensive review of the amendments made by An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (S.C. 2004, c. 24).

Senator Joan Fraser (Chair) in the chair.

[English]

The Chair: Honourable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is continuing its review as required by statute of amendments made by an Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act in 2004.

[Translation]

We are pleased to welcome witnesses representing four political parties. Yesterday, we heard witnesses who spoke on behalf of the parties represented in the House of Commons as well as witnesses from parties that are not as yet. We do so again this morning, receiving parties that are not yet represented in the House of Commons.

It gives us great pleasure to welcome first Mr. Peter Graham, Finance Critic, Green Party of Canada, Mr. Miguel Figueroa, Leader of the Communist Party of Canada, Mr. Ron Gray, Leader of the Christian Heritage Party of Canada and Ms. Anna Di Carlo, Secretary of the Marxist-Leninist Party of Canada.

[English]

Peter Graham, Finance Critic, Green Party of Canada: On behalf of the Green Party of Canada, I would like to express my appreciation at having been invited to appear before you today.

It is my understanding that it was the *Figueroa* ruling by the Supreme Court of Canada that led to your seeking the Green Party's position today. The crux of that ruling turned on the phrase "meaningful participation." The question I am proposing to answer is what constitutes meaningful participation in Canadian elections in the 21st century context if our ultimate goal is peace, order and good government.

First, I would direct your attention to a paper by Dr. Max Bazerman, of the Harvard Business School entitled *Climate Change as a Predictable Surprise*. Professor Bazerman outlines a number of biases that are obstacles to good policy. I will tie this

La présidente : Y en a-t-il qui sont contre? Qui s'abstiennent? Adopté.

Chers collègues, je vous remercie tous beaucoup.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 13 mars 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, pour poursuivre son examen complet des modifications apportées à la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24).

Le sénateur Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Conformément à ce qui est prévu, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles poursuit son examen des modifications apportées à la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu de 2004.

[Français]

Nous avons le plaisir d'accueillir comme témoins des représentants de quatre partis politiques. Hier, nous avons entendu des témoins qui parlaient au nom des partis qui sont représentés à la Chambre des communes ainsi que d'autres partis qui ne le sont pas encore. C'est le cas ce matin aussi, nous recevons des partis qui ne sont pas encore représentés à la Chambre des communes.

Nous avons beaucoup de plaisir à accueillir d'abord M. Peter Graham, le critique des finances au Parti Vert du Canada, M. Miguel Figueroa, le leader du Parti communiste au Canada, M. Ron Gray, le chef du Parti de l'héritage chrétien du Canada et Mme Anna Di Carlo, la secrétaire du Parti marxiste-léniniste du Canada.

[Traduction]

Peter Graham, critique en matière de finances, Parti Vert du Canada : Au nom du Parti Vert du Canada, j'aimerais vous remercier de m'avoir demandé de témoigner devant vous aujourd'hui.

Je crois comprendre que c'est la décision que la Cour suprême a rendue dans l'affaire *Figueroa* qui vous a incités à connaître l'opinion du Parti Vert. Le point le plus important de cette décision est celui du principe de « participation utile ». Je propose que nous déterminions ce qu'est la participation utile dans les élections canadiennes au XXI^e siècle si notre but final est la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

J'aimerais d'abord attirer votre attention sur un document de M. Max Bazerman, de la Harvard Business School, intitulé *Climate Change as a Predictable Surprise*. Le professeur Bazerman y relève un certain nombre de partis pris qui nuisent

paper to the electoral system. I hope you will have a chance to read the paper it after my presentation.

Much of the argument that I am about to put forward will rely on this paper and the famous book by Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, that is ready available from many bookstores. I suspect many of you will be familiar with that book.

The Bazerman article outlines some of the more obvious and serious obstacles to the formulation and enactment of good policy within a modern democratic context — namely cognitive, organizational and political biases. To these, we would add the problem of paradigm and cross-paradigm communicational problems identified by Kuhn.

Think for a moment of some of the great progress that civilizations have achieved in the past such as the major discoveries in the modern sciences of astronomy, chemistry or physics. In addition, there have been the great social achievements such as the abolition of slavery or the ending of the Inquisition. I think everyone here would agree that it would have been better if those changes had happened a bit more rapidly.

Kuhn provides what I consider a convincing analytical framework for understanding the dynamics of important scientific and social revolutions. That framework explains some of the slowness with which societies enact large-scale change.

Today, Canada is facing what the Green Party considers the greatest threat that we have ever confronted. Thus far, Canada's government has, I think, failed to recognize the real obstacles to addressing that threat. In fact, we believe that the Canadian electoral dynamics contribute to the entrenchment of those obstacles.

For the Green Party of Canada, meaningful participation and a meaningful contribution to the country that we love means far more than votes earned on election day. For us, meaningful participation means the possibility of removing those obstacles and facilitating another paradigm shift.

As a third-time candidate and finance critic on the shadow cabinet, I think I know my party well enough to tell you that whatever is required for parties to be listed on the ballot, Green Party candidates and Green Party riding associations will do it. As long as the playing field is level, we have no complaint. Even though in principle, we advocate for the inclusion of as many voices and as many points of view in our democratic process as possible, as a fundamental principle of good policy, we also recognize a more important obstacle to meaningful participation. In our opinion, meaningful participation is not necessarily diminished by fair and equal thresholds. The current problem as we see it is not so much how to separate the "serious" parties from the parties who put forward "frivolous" agendas. It is not so much who should

à une bonne politique. Je vais faire le lien entre ce document et le système électoral. J'espère que vous aurez l'occasion de lire ce document après mon exposé.

L'argument que je vais avancer s'appuie fortement sur ce document et sur le livre bien connu de Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, que l'on trouve partout en librairie. Je crois que plusieurs d'entre vous connaissez déjà cet ouvrage.

L'article de M. Bazerman fait ressortir quelques-uns des obstacles les plus évidents et les plus graves à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une bonne politique dans un contexte démocratique moderne, c'est-à-dire les partis pris cognitifs, organisationnels et politiques. Nous ajouterons à cela le problème du paradigme et les problèmes de communication interparadigmes qu'a relevés M. Kuhn.

Pensez un instant à certaines grandes avancées que les civilisations ont accomplies dans le passé, comme les découvertes spectaculaires des sciences modernes de l'astronomie, de la chimie ou de la physique. Il y a eu également de grandes réalisations sociales, comme l'abolition de l'esclavage ou la fin de l'Inquisition. Je crois que nous conviendrons tous que ces changements auraient pu arriver un peu plus vite.

Kuhn propose ce que je considère comme un cadre analytique convaincant pour comprendre la dynamique des révolutions scientifiques et sociales importantes. Ce cadre permet d'expliquer en partie la lenteur avec laquelle les sociétés font des changements à grande échelle.

Le Canada est confronté à ce que le Parti Vert considère comme sa plus grande menace à ce jour. Je crois que jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas réussi à déceler les véritables obstacles qu'il doit abattre pour surmonter ce problème. En fait, la dynamique électorale du Canada contribuerait au renforcement de ces obstacles.

Pour le Parti Vert du Canada, la participation et la contribution utiles dans le pays que nous aimons ne se limitent pas aux votes obtenus lors des élections, loin de là. Pour nous, la participation utile permet d'éliminer ces obstacles et de faire de nouveau évoluer le paradigme.

Comme me suis porté candidat à trois reprises et que je suis critique en matière de finances auprès du cabinet fantôme, je crois connaître suffisamment le Parti Vert pour vous dire que ses candidats et ses associations de comté feront tout ce qui est en leur pouvoir pour être sur la liste. Tant qu'on lutte à armes égales, nous n'avons aucun reproche à faire. Même si, par principe, nous préconisons l'inclusion du plus grand nombre de voix et de points de vue possible dans le processus démocratique, ce qui est fondamental à la bonne politique, nous voyons également un obstacle plus important à la participation utile. Nous considérons en effet que l'imposition de seuils justes et équitables n'entrave pas nécessairement cette participation utile. Nous croyons qu'actuellement, le problème n'est pas la manière dont on peut différencier les partis « sérieux » et ceux qui proposent des

be on the ballot. To us, being on the ballot and being able to participate meaningfully are two separate issues entirely.

For example, how can we participate meaningfully when the only role open to us as far as the mainstream media is concerned is the role of “also ran”? How can we participate meaningfully when, as in my case, the editor of the local newspaper offers as a quid pro quo that if I put on a radiation suit and organize a protest I will get coverage, otherwise, I get none?

How can we participate meaningfully when a national television newscaster belittles our leader Jim Harris like a child during an election campaign or it is suggested on national television that Greens have a martyr complex? How can we participate meaningfully when our leader is excluded from the televised leader’s debate even when more Canadians will vote Green than at least one of the other parties represented in the debate?

We believe that fundamental change is needed and we will work diligently to bring about that change. However, we are not revolutionaries. We are not asking for the right to distribute propaganda or to subvert otherwise rational Canadians. We are apparently the only federal party that is totally comfortable with the current hard science and policy directions that the latest science is suggesting. Today in Canada, by accepting the results of hard science and rejecting what we consider an outdated conventional wisdom and outdated “faith of our fathers,” the Green Party of Canada finds itself outside of the mainstream paradigm.

I did not come here today to put forward the latest conspiracy theory. I do not see bad faith or sinister motives on the part of anyone leading to the current situation.

The problem is systemic and it is inherent in any liberal democracy in the age of mass media. Media companies seek to be successful. Success is measured to some degree by readership. Readership translates into higher advertising rates and profitability.

The main question we need to address now is what are the main characteristics of the message that will increase readership? In other words, will it be in the media’s interest to put forward an overall messaging strategy from within the dominant paradigm or from outside of the dominant paradigm? How will advertisers react if their messaging challenges the dominant paradigm?

If we juxtapose the Bazerman article with commercials of SUVs in pristine wilderness settings, we can start to recognize the outlines of what we consider a serious obstacle to the achievement of peace, order and good government in Canada.

programmes « incohérents ». Il ne s’agit pas seulement de déterminer qui devrait figurer sur les bulletins de vote. Pour nous, le fait d’être inscrit sur un bulletin de vote et celui de pouvoir participer utilement sont deux questions complètement distinctes.

Par exemple, comment peut-on participer de façon utile lorsque les médias de masse nous réduisent au rôle de « candidat anonyme »? Comment peut-on participer de façon utile lorsque, comme dans mon cas, le rédacteur du journal local m’indique que pour faire l’objet d’un article, je dois enfileur une combinaison antiradiations et organiser une manifestation?

Comment peut-on participer de façon utile lorsqu’au cours d’une campagne, une chaîne de télévision nationale ridiculise le chef de notre parti, Jim Harris, comme s’il était un enfant ou laisse entendre que le Parti vert entretient un complexe de martyr? Comment peut-on participer de façon utile lorsque notre leader est exclu des débats des chefs télévisés, même si plus de Canadiens voteront pour le Parti vert que pour au moins un des autres partis qui y sont représentés?

Nous croyons qu’un changement fondamental s’impose et nous allons travailler avec diligence en ce sens. Nous ne sommes toutefois pas des révolutionnaires. Nous ne réclamons pas le droit de faire de la propagande ou de corrompre des Canadiens normalement rationnels. De toute évidence, nous sommes le seul parti fédéral qui adhère entièrement aux principes des sciences exactes actuelles et aux orientations stratégiques qui découlent des dernières découvertes scientifiques. Aujourd’hui, au Canada, en acceptant les résultats des sciences exactes et en rejetant ce qu’il considère comme des conventions désuètes et la « foi de nos pères », le Parti vert du Canada se retrouve exclu du paradigme général.

Je ne suis pas venu ici aujourd’hui pour dévoiler la dernière théorie de la conspiration. Je ne crois pas que quiconque ait fait preuve de mauvaise foi ou soit mû par des motifs inavouables.

Le problème est systémique et inhérent à toute démocratie libérale à l’ère des médias de masse. Les entreprises médiatiques sont à la recherche du succès, lequel s’évalue, dans une certaine mesure, par le lectorat. Plus il y a de lecteurs, plus les coûts de la publicité et la rentabilité sont élevés.

Nous devons maintenant déterminer les grandes caractéristiques du message qui permettra d’accroître ce lectorat. Autrement dit, les médias auront-ils davantage intérêt à mettre en œuvre une stratégie de communication générale cadrant avec un paradigme dominant ou à proposer une idée originale? Comment réagiront les annonceurs si leur message ne correspond pas au paradigme dominant?

Si nous faisons un parallèle entre l’article de Bazerman et les publicités dans lesquelles on exhibe des véhicules utilitaires sport au cœur d’une nature vierge, nous commençons à percevoir ce que nous considérons comme un obstacle sérieux au maintien de la paix, de l’ordre et du bon gouvernement au Canada.

If we now approach the same systemic problem from the electoral perspective, we find almost a mirror image of the same dynamic. I would like to suggest that the political class has, by and large, determined that success is measured by the equivalent of readership, success is measured in votes.

Within the current mass media context, we must now ask ourselves how politicians maximize the number of votes they earn on election day. Clearly, reassuring voters that the old comfortable paradigm of our forefathers retains its validity will be the successful strategy until the cracks in that paradigm become too obvious to ignore.

In the context of predictable surprise, and I would add the predictable and imminent catastrophe of climate change, that transformation is simply occurring too slowly to qualify as peace, order and good government. Furthermore, more Canadians are simply opting out of a system that is increasingly failing to respond to that new reality.

Professor Bazerman recommends, first and foremost, aggressive education to be better able to audit decision making processes for bias. The Green Party of Canada agrees with that assessment, particularly given the abundance of false and misleading items in the mainstream media that appear with alarming regularity. We also strongly recommend that mechanisms be put in place that would not only provide greater equality of media coverage among the registered parties but also a better balance of the issues during an election campaign. As long as the mainstream media is able to decide which issues get discussed and which are ignored, the electoral system will continue to drift towards irrelevance and meaninglessness.

When important issues are ignored at the very time when Canadians are presented with their most important opportunity to meaningfully participate in our democratic system, we can only expect predictable and unhappy surprises.

I would be pleased to answer any questions.

The Chair: Thank you. We will hear from each of the witnesses and then go to a question period. We have 50 minutes to hear from each of you, as well as ask questions. I will ask you all to try to be as concise as possible.

Next, we will move to Mr. Figueroa, who, in a sense, is the reason we are here; it all goes back to the famous *Figueroa* decision. It will be interesting to hear what you have to say now that some time has passed.

Miguel Figueroa, Leader, Communist Party of Canada: Good morning. On behalf of our party, I would like to thank the committee for inviting us and the other smaller parties to contribute to your review of this rather important legislation.

Senator Milne: Yes, for the second time.

Si nous examinons maintenant le même problème systémique dans un contexte électoral, nous trouvons un reflet presque identique de la même dynamique. Je ferais remarquer ici que la classe politique a, de façon générale, déterminé que la réussite électorale se mesurait en fonction des votes, de la même manière que la réussite médiatique s'évalue en fonction du lectorat.

Compte tenu de l'importance actuelle des médias de masse, nous devons maintenant nous demander comment les politiciens peuvent augmenter le plus possible le nombre de votes qu'ils obtiennent lors de scrutins. De toute évidence, même si on répète aux électeurs que le bon vieux paradigme de nos ancêtres demeure valide, cette stratégie ne réussira que jusqu'à ce que les lacunes de ce paradigme deviennent trop criantes pour qu'on puisse les ignorer.

Dans le contexte de la surprise prévisible et de ce que j'appellerais la catastrophe attendue et imminente des changements climatiques, cette transformation s'effectue tout simplement trop lentement pour qu'on puisse parler de paix, d'ordre et de bon gouvernement. En outre, un nombre croissant de Canadiens n'ont tout simplement plus confiance en un système qui réussit de moins en moins à faire face aux nouvelles réalités.

Le professeur Bazerman préconise avant tout une campagne de sensibilisation dynamique pour mieux surveiller les processus décisionnels dans le but de détecter les partis pris. Le Parti vert du Canada approuve cette approche, particulièrement en raison des nombreuses informations fausses et trompeuses que les médias de masse semblent diffuser avec une régularité alarmante. De plus, nous recommandons fortement la mise en place d'un organisme qui assurerait non seulement une couverture médiatique plus équitable entre les partis inscrits, mais également un meilleur équilibre entre des questions traitées pendant une campagne électorale. Tant que les médias de masse pourront décider d'aborder ou d'ignorer certaines questions, le système électoral continuera de devenir de moins en moins pertinent et utile.

Lorsque des questions importantes sont négligées au moment même où les Canadiens se prévalent de leur possibilité la plus significative de participer à notre système démocratique, les surprises désagréables sont inévitables.

Je me ferai un plaisir de répondre à toutes à vos questions.

Le président : Merci. Nous allons laisser chacun des témoins nous faire une déclaration préliminaire avant de passer à une période de questions. Nous disposons d'un total de 50 minutes pour vos exposés et les questions qui suivront. Je vous demande donc d'essayer d'être aussi concis que possible.

Nous allons maintenant passer à M. Figueroa qui, d'une certaine manière, est responsable de notre présence ici aujourd'hui; tout ce dossier remonte en effet au célèbre arrêt *Figueroa*. Il serait intéressant de connaître votre point de vue maintenant qu'un peu de temps s'est écoulé.

Miguel Figueroa, chef, Parti communiste du Canada : Bonjour à tous. Au nom de notre parti, je tiens à remercier le comité de nous avoir invités à contribuer, en même temps que les autres petits partis, à votre examen de ces importantes mesures législatives.

Le sénateur Milne : Oui, pour la deuxième fois.

Mr. Figueroa: I will not be presenting a formal brief this morning. I will be commenting briefly on certain aspects of the legislation and responding to any questions or comments that you may have.

As you are no doubt aware, our party appeared not only before this committee on May 5, 2004, but also in March before the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs to deal with this legislation. At that time, we indicated our support in principle for what was then Bill C-3. However, we raised a number of specific concerns and criticisms about certain aspects of the legislation. I would like to state from the outset that we continue to have such concerns and criticisms. It would be very useful if this committee, as part of its review, would reflect on these points and, perhaps, suggest certain changes to the act.

I want to go over the concerns and then proceed to general comments. First, I will speak to the increase from 150 to 250 signatures and the requirement for the re-registration of parties every three years. This was part of the new legislation package that was part of Bill C-3.

I think all of our parties have gone through this process twice over these past four years. There was an initial re-registration of all parties and then the second run-through was last year. From our point of view, it was doable. We managed to do it and will continue to do so. However, once again, we want to bring to your attention the fact that this question must be seen contextually in terms of the relevant sizes of parties. For the large, established parties the process is nothing; it is almost meaningless. However, it is onerous for smaller parties. This, together with many other aspects that have come together in terms of the overall Canada Elections Act requirements such as audits provides a number of disincentives that are obstacles and barriers to smaller parties. It must be seen in the context that not all parties start off equally. Some have more resources, others have larger memberships. The situation applies differently in different cases.

We also raise concerns to the changes of section 501 of the Canada Elections Act. This deals with penalties and, in particular, the deregistration of parties that fail to meet all the requirements under the act and even the seizure of assets. You will recall in the original *Figueroa* case coming out of the Justice Malloy's decision in 1999, the government changed and removed the reference to the seizure of assets. However, in 2004, Bill C-3 reduced the concept of the seizure of assets.

If you look at subsection 501(3), one of the grounds for the deregistration and even the seizure of the assets of a party can be something as simple as failing to provide a complete annual campaign return form. Everyone makes mistakes — big parties

M. Figueroa : Ce n'est pas une déclaration en bonne et due forme que je vais vous faire ce matin. Je vais plutôt commenter brièvement certains aspects de la loi avant de répondre à vos questions ou commentaires.

Comme vous le savez sans doute, notre parti a comparu non seulement devant votre comité le 5 mai 2004, mais aussi en mars de la même année devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes pour l'examen de ce qui était alors le projet de loi C-3. Nous avions à ce moment-là appuyé, en principe, ces mesures législatives. Nous avons toutefois soulevé différentes préoccupations et critiques à l'égard de certains aspects précis de la loi. Je veux qu'il soit bien clair dès le départ que nous entretenons toujours ces préoccupations et ces critiques. Dans le cadre du présent examen, il serait très utile que votre comité se penche sur ces éléments particuliers de manière à pouvoir éventuellement suggérer certains changements à la loi.

Je vais d'abord faire un survol de nos préoccupations avant de vous livrer des observations plus générales. Dans un premier temps, je vais vous parler de l'augmentation du nombre minimal de signatures requises, qui passe de 150 à 250, et de la nécessité de renouveler l'enregistrement des partis à tous les trois ans. Ces mesures législatives étaient incluses dans le projet de loi C-3.

Je crois que tous nos partis ont dû se soumettre à ce processus deux fois au cours des quatre dernières années. Il y a d'abord eu un renouvellement initial de l'enregistrement de tous les partis, puis une reprise du processus l'an dernier. À notre avis, ces exigences sont gérables. Nous y sommes parvenus et nous continuerons de le faire. Cependant, nous voudrions porter à nouveau à votre attention la nécessité de considérer cette question dans le contexte de la taille relative des différents partis. Pour les grands partis établis, c'est un processus négligeable qui n'a pour ainsi dire aucune signification. Pour les partis plus petits, il s'agit toutefois d'un fardeau considérable. À l'instar de bien d'autres aspects des exigences de la Loi électorale du Canada, comme celles touchant les vérifications, ce processus a l'effet d'un contre-incitatif et d'un obstacle pour les petits partis. Il faut tenir compte du fait que tous les partis ne débutent pas sur le même pied. Certains ont davantage de ressources, d'autres ont un plus grand nombre de membres. Les effets sont différents selon la situation de chacun.

Nous avons aussi exprimé nos inquiétudes à l'égard des modifications apportées à l'article 501 de la Loi électorale du Canada. On y traite des sanctions et, notamment, de la radiation des partis qui ne satisfont pas à toutes les exigences prévues dans la loi. On peut même aller jusqu'à la saisie des biens. Si vous vous rappelez bien l'origine du dossier *Figueroa*, qui faisait suite à la décision rendue par le juge Malloy en 1999, le gouvernement a modifié la loi pour enlever la référence à la saisie des biens. Cependant, il est revenu à la charge en 2004 avec le projet de loi C-3 prévoyant une mesure atténuée à cet égard.

Au paragraphe 501(3), on trouve parmi les motifs de radiation, et même de saisie des biens d'un parti, une infraction aussi banale que la production d'un compte de campagne électoral incomplet. Tout le monde peut commettre une erreur — les grands partis

and small ones. We think this provides the Chief Electoral Officer to say with too much latitude to say, "You screwed up so we will not only deregister you but also seize your assets."

That needs to be amended to ensure that there is some substantiation of fraudulent intent. In other words, if it is clear that a party is violating these requirements on purpose and is acting in a clear and flagrant way, that is one thing and deregistration and maybe even seizure of assets is appropriate. However, given our own experience and having been one of the parties that actually went throughout seizure of assets, this action should not be taken lightly. It is important to build in protections there.

Finally, we still have concerns about the definition of a political party. Even though, in the past four years, it has not actually been applied, we still consider it a Damoclean sword over all parties but, in particular, smaller petitions. We have serious reservations about this. It is found in subsection 521(5) of the act. It states that the courts, interpreting whether a party is actually fulfilling as one of its fundamental purpose the filling of candidates, and so on. Paragraph (b) would look at the political program of parties such as press releases, et cetera. Paragraph (c) then states one of the grounds for the deregistration of a party would be any political statement in support of another political party. We think this is rather problematic. We indicated that in 2004 and it is still the case today. Many of our parties only field candidates in some ridings. The Green Party of Canada now fields in all 308 ridings — well done — however, many of the other small parties do not. Our members and supporters ask us, "There are no candidates of your party running in this riding. Who should we support? Where should we park our vote?" We are very public. At times we have said, "Give critical support to this party. If there is no communist to vote for, vote here or there."

Technically, under the terms of this legislation, this could be used as grounds to deregister the Communist Party of Canada. I do not think that is the intent of the legislators or the intent of this committee. However, it is a fact if you look at the legislation. This is problematic.

As you know, Mr. Kingsley and another witness who appeared recently before your committee have indicated the chief electoral officers have serious concerns about these aspects. They do not want to be in a position of having to make subjective judgments with respect to political parties.

I now want to make a few general comments. In 2004, both in the House and in the Senate, during the debate to May 13 — the final debate in the Senate on third reading — there was bitter resistance from some members of both Houses to this legislation.

comme les petits. Nous croyons qu'on laisse ainsi une trop grande marge manœuvre au directeur général des élections qui peut décider non seulement de radier le parti fautif, mais aussi de saisir ses biens.

Ces dispositions doivent être modifiées pour inclure la nécessité d'établir d'une manière ou d'une autre qu'il y a eu intention frauduleuse. Autrement dit, s'il est manifeste qu'un parti a contrevenu volontairement à ces exigences et si ses agissements sont nets et flagrants, la situation peut justifier sa radiation, voire la saisie de ses biens. Cependant, comme notre parti a été l'un de ceux qui ont fait l'objet de telles mesures de saisie, nous pouvons vous dire que des actions semblables ne doivent pas être prises à la légère. Il est important d'inclure dans la loi les dispositifs de protection requis.

Enfin, nous avons toujours des préoccupations relativement à la définition de parti politique. Même si cette définition n'a pas été invoquée au cours des quatre dernières années, nous y voyons une épée de Damoclès menaçant tous les partis et, surtout, les plus petits d'entre eux. Nous avons de sérieuses réserves à cet égard. On trouve ces dispositions au paragraphe 521.1(5) de la loi. On y indique les éléments à prendre en compte par les tribunaux pour déterminer si un parti atteint vraiment ses objectifs fondamentaux pour ce qui est, entre autres, de la présentation de candidats. À l'alinéa b), il est question du programme politique du parti et, entre autres éléments, des communiqués qu'il peut diffuser. À l'alinéa c), on précise qu'un parti pourrait notamment être radié pour une déclaration publique à l'appui d'un autre parti politique. Nous jugeons cette disposition particulièrement problématique. Nous l'avions déjà fait valoir en 2004 et c'est toujours le cas aujourd'hui. Bon nombre de nos partis ne présentent des candidats que dans certaines circonscriptions. Le Parti Vert du Canada a maintenant des candidats dans les 308 circonscriptions; c'est excellent, mais ce n'est pas tous les petits partis qui peuvent en dire autant. Lorsque nous ne présentons pas de candidat dans une circonscription donnée, nos membres et nos partisans nous demandent qui ils devraient appuyer, pour qui ils devraient voter. Nous sommes très transparents. Il est arrivé que nous leur disions de voter pour tel ou tel parti. En l'absence de candidat communiste, nous pouvons leur recommander d'accorder leur soutien à un autre parti.

Si la loi actuelle était appliquée à la lettre, cela pourrait justifier la radiation du Parti Communiste du Canada. Je ne crois pas que ce soit l'intention du législateur ni celle de votre comité. Cependant, c'est bel et bien ce que dit la loi. C'est une situation problématique.

Comme vous le savez, M. Kingsley et un autre témoin ayant comparu récemment devant votre comité ont indiqué que ces aspects préoccupent grandement les directeurs généraux des élections. Ils ne veulent pas se trouver dans une situation où ils seraient obligés de rendre des jugements subjectifs à propos des partis politiques.

J'aimerais maintenant faire quelques commentaires de nature générale. En 2004, cette loi s'est heurtée à la résistance acharnée de quelques députés et sénateurs jusqu'au 13 mai, date du débat final en troisième lecture au Sénat. Tant à la Chambre des

In both Houses there were attempts to say that if the Supreme Court says we cannot introduce or maintain this threshold, can we find some other threshold or barriers? We fundamentally disagree with that.

There was also an expression from others that said, “We should not do it. However, the reason we should not is because, when we set up other barriers, these, too, could lead to litigation.” There will be more challenges in the courts and with all due respect, we think that is not the right response.

We react indignantly to news about companies that produce defective products. It has been revealed that they do cost benefit analyses to decide whether to fix the problem or whether it would be cheaper to deal with a few challenges in the courts. In a certain sense it is analogous.

The Supreme Court spoke to certain fundamental questions about the broader perspective with regard to democracy and democratic participation. The issue here is to act proactively to take to heart what the Supreme Court and other courts in this country have indicated with respect to democratic participation and to remove discriminatory barriers against smaller parties. Unfortunately, this has not happened. There is a challenge, as you are well aware, with respect to Bill C-24, the party financing act. We are confident that we will win on that as well.

This is wasting the time, energy and money of our government and the Canadian people, and we appeal, once again, for the right thing to be done. I know this is not directly on point, but we did analyses over the last three elections, and they are very revealing with respect to party financing.

The Chair: We have that information.

Mr. Figueroa: We think there is a connection. You will notice that, although the number of smaller parties has increased marginally — in 2000 there were six smaller parties, in 2004 there were eight, and in 2006 there were ten — the votes they received have continually decreased. Therefore, although there are more parties, the impact they are having is diminishing. We would argue that one reason is Bill C-24 and the party financing act.

The Chair: It is not that this is not interesting. The problem is that it is interesting.

Ron Gray, Leader, Christian Heritage Party of Canada: I want to thank the committee for inviting us here. In the 13 years that I have been the leader of the Christian Heritage Party of Canada, the corresponding committee from the other place has never invited us to express our opinion on issues like this. I think that

communes qu’au Sénat, on a essayé de faire valoir qu’il faudrait peut-être trouver un autre seuil ou d’autres obstacles si la Cour suprême déterminait qu’il est impossible de mettre en place ou de maintenir le seuil prévu. Nous désapprouvons foncièrement une telle façon de voir les choses.

Il y a aussi des gens qui disent : « Nous ne devrions pas le faire pour une raison bien simple. Si nous créons d’autres obstacles, cela pourrait également mener à des poursuites » On craint un plus grand nombre de contestations devant les tribunaux. Nous estimons, très respectueusement, que ce n’est pas la bonne manière d’aborder la situation.

Nous sommes indignés lorsque nous entendons parler de ces entreprises qui mettent sur le marché des produits défectueux. On a découvert qu’elles procédaient à des analyses coûts-avantages pour déterminer s’il est préférable de régler le problème ou s’il serait plutôt moins coûteux de composer avec quelques poursuites judiciaires. D’une certaine manière, c’est une situation analogue à celle qui nous intéresse.

La Cour suprême s’est prononcée sur certains aspects fondamentaux liés d’une façon plus générale à la démocratie et à la participation au processus démocratique. Il s’agit en l’espèce d’agir de manière proactive pour reconnaître la pertinence des conclusions de la Cour Suprême et d’autres tribunaux canadiens relativement à la participation démocratique et à l’élimination des obstacles discriminatoires à l’encontre des partis plus petits. Malheureusement, ce n’est pas ce qui s’est produit. Comme vous le savez très bien, il y a une contestation relativement au projet de loi C-24, la Loi sur le financement des partis politiques. Nous sommes persuadés que nous aurons gain de cause à ce chapitre également.

C’est un gaspillage de temps, d’énergie et d’argent pour notre gouvernement et la population canadienne et nous intervenons une fois encore pour que l’on fasse le nécessaire. Je sais que cela ne concerne pas directement le sujet de nos discussions, mais les analyses que nous avons menées au cours des trois dernières élections sont très révélatrices relativement au financement des partis.

Le président : Nous avons ces renseignements.

M. Figueroa : Nous croyons qu’il y a un lien. Vous noterez que malgré une légère augmentation du nombre de petits partis — il y en avait 6 en 2000, 8 en 2004 et 10 en 2006 — les votes obtenus par ces partis n’ont cessé de diminuer. Ainsi, bien que ces partis soient plus nombreux, leur impact est moins senti. Selon nous, cette situation pourrait notamment s’expliquer par le projet de loi C-24, la Loi sur le financement des partis.

Le président : Ce n’est pas que ce soit inintéressant, bien au contraire, mais il faut poursuivre.

Ron Gray, chef, Parti de l’Héritage Chrétien du Canada : Je veux remercier le comité pour son invitation à comparaître devant lui. Je suis chef du Parti de l’Héritage Chrétien du Canada depuis 13 ans et jamais le comité correspondant de l’autre Chambre ne nous a donné l’occasion d’exprimer nos opinions sur des sujets

shows the importance of the Senate as a part of the institution of Parliament, and it shows the Senate's concern for broadening the scope of inquiry.

I have included in my printed remarks some extracts from the *Figueroa* decision highlighting some things that I thought were of particular importance. I will skip to page 3 and speak to my summary of what I think the Chief Justice was saying in her explication of the significance of section 3 of the Charter. She stressed two core principles that are not served in the Elections Act as it stands. One is the opportunity of the candidate to present ideas to the electorate. She spoke specifically to that. The other is the voter's right to be informed.

I have spoken at the broadcast arbitrators meeting and at the Chief Electoral Officers' Advisory Committee of Political Parties, and I have stressed repeatedly that the reason for this is that the focus of the House of Commons committee on elections and procedures has been wrong. They keep looking at the legislation with regard to how it will serve the interests of the various parties. That is not the right focus. The focus should be on the fact that a democracy absolutely requires a well-informed electorate and that voters have a need and an indefeasible right to have access to adequate information about all the options available to them.

Those needs are not and cannot be met in a kind of neo-Darwinian environment that leaves voters' access to information to the survival of the fittest at the hands of the media. That might be so if access to sources of information were on a level playing field, but freedom of the press cannot be regarded as a real freedom if it means that anyone has freedom of the press if they have the \$10 million necessary to buy a printing press and distribution facilities. Freedom of the press cannot be regarded as served where the public broadcaster, as Mr. Graham has pointed out, ignores political parties whose points of view they do not agree with, or even mocks them. The voters' right to access to adequate information to make an informed decision is not served in that respect.

For those reasons, the CHP has, with the support of some of the other parties — none of the ones represented in the House at the moment — proposed a complete revision of the broadcast allocation and funding formulae because those are naked recipes for the preservation of the status quo. Whoever got the most votes last time gets the most money to campaign for re-election next time.

We have said, instead, that first, with regard to broadcast access, all registered federal parties ought to have equal access to the national media and all candidates ought to have equal access to local and regional media. This would mean that a

comme celui-ci. Je crois que cela témoigne bien de l'importance du Sénat en tant qu'institution parlementaire et de sa volonté d'élargir la portée de cet examen.

J'ai inclus dans mon mémoire écrit certains extraits de l'arrêt *Figueroa* afin de mettre en lumière quelques éléments que je juge particulièrement importants. Je vais passer directement à mon résumé de la page 3 pour vous entretenir de mon interprétation des propos de la juge en chef lorsqu'elle expliquait l'importance de l'article 3 de la Charte. Elle a insisté sur deux principes fondamentaux qui ne sont pas pris en compte dans la Loi électorale du Canada actuellement en vigueur. Il y a d'abord la possibilité pour le candidat de présenter ses idées à l'électorat. Elle a parlé expressément de cet aspect. L'autre principe est celui du droit de l'électeur à être informé.

Lorsque j'ai pris la parole à la réunion des arbitres en matière de radiodiffusion ainsi que devant le Comité consultatif des partis politiques du directeur général des élections, j'ai fait valoir à maintes reprises que cela était attribuable à une approche déficiente à cet égard du comité de la Chambre des communes sur les élections et les procédures. Ce comité examine le projet de loi en se demandant comment il servira les intérêts des différents partis. Ce n'est pas la bonne optique à adopter. On devrait plutôt insister sur le fait qu'un électorat bien informé est absolument essentiel à toute démocratie et que les électeurs ont la nécessité et le droit inaliénable d'avoir accès à des renseignements pertinents sur toutes les options qui s'offrent à eux.

Il est impossible de répondre à ces besoins dans un contexte de type néo-darwinien où c'est la loi du plus fort qui prévaut par l'entremise des médias pour décider de l'accès des électeurs à l'information. Il pourrait en être ainsi si tous bénéficiaient d'un accès semblable aux différentes sources d'information, mais la liberté de presse ne peut pas être considérée comme une liberté véritable si elle ne peut se concrétiser que pour ceux disposant des 10 millions de dollars requis pour se doter d'installations d'impression et de distribution. On ne peut pas prétendre que la liberté de presse est préservée lorsque le diffuseur public, comme M. Graham l'a souligné, ignore certains partis politiques dont les points de vue sont différents des siens, ou les tourne même en dérision. Dans un tel contexte, on ne respecte pas le droit de l'électeur d'avoir accès aux informations pertinentes qui lui permettront de prendre une décision éclairée.

Pour toutes ces raisons, le Parti de l'Héritage Chrétien, avec le soutien de quelques autres partis, dont aucun n'est représenté à la Chambre des communes à l'heure actuelle, a proposé un remaniement complet des formules de financement et de répartition du temps d'antenne, car celles-ci constituent de toute évidence les piliers du statu quo. Plus vous avez obtenu de votes à la dernière élection, plus on vous donne d'argent pour faire campagne afin d'être réélu la prochaine fois.

Selon ce que nous proposons, il faudrait dans un premier temps que tous les partis fédéraux enregistrés jouissent d'un accès égal aux médias nationaux et que tous les candidats aient les mêmes possibilités d'accès aux médias locaux et régionaux. Ainsi, un

party that runs a full slate of candidates would wind up with more time than a party like ours, which is only run in one fifth of the ridings. However, in each electoral contest the access of the public to information would be equal.

Similarly, we have suggested that Elections Canada ought to mount a website on which all parties have an equal amount of space and to which they would have equal access, and that Elections Canada publicize that web page with a message such as, "Get all the information you need to cast an informed vote."

In addition, this committee should be aware that, at the same time as the four parties now in the House of Commons voted themselves \$30 million a year of taxpayers' money for their re-election campaigns, they severely constricted the ability of our parties to raise funds in any other way, as well as imposing the threshold that is currently under challenge. For example, all corporate donations were ruled illegal.

We have always argued that publicly traded corporations and unions should not be allowed to make political contributions because the managers of those resources who make the decisions may not represent the opinion of all the owners of those resources. However, privately held corporations and proprietorships should be allowed to make donations because the managers are the owners. Similarly, the maximum donation that an individual could make was cut from \$5,000 to \$1,100. That is a severe constriction of the capacity for fundraising.

Finally, I want to reiterate a quote of Thomas Jefferson. He said that it is tyrannical to compel a man to pay for the promulgation of ideas with which he does not agree. I, like many millions of pro-life Canadians, find it repugnant in the extreme that my taxes are given to parties whose policies deny this most fundamental right of all, the right to life, without which no other right can have any meaning at all. Yet, year after year my taxes are thus suborned.

For the past decade the CHP has proposed and we will continue to propose an alternative form of public financing of political parties, one that would not send a penny of my money or yours to any political party whose policies are anathema to us. We propose that the income tax form conclude with a box that states \$2 or some preset amount of your taxes will be used to further the democratic political process in Canada. You, the taxpayer, may designate which registered political party will receive your \$2. If no party is designated, your \$2 will go to a non-partisan educational funding to teach school children and immigrants how our political system works. Thus, not a penny of any taxpayer's money would be given to any political party without that taxpayers expressed consent. In addition, this would allow taxpayers to give the various

parti qui présente des candidats dans toutes les circonscriptions se retrouverait avec plus de temps d'antenne qu'un parti comme le nôtre qui n'est présent que dans une circonscription sur cinq. Cependant, pour chacune des confrontations électorales, les électeurs profiteraient d'un accès égal à l'information.

Par ailleurs, nous avons suggéré qu'Élections Canada crée un site web où chaque parti disposerait d'un espace égal qui serait accessible à tous. Élections Canada devrait faire la promotion de cette page Web en indiquant aux électeurs qu'ils pourront y trouver toute l'information nécessaire pour voter de façon éclairée.

En outre, votre comité devrait savoir qu'au moment même où les quatre partis actuellement représentés à la Chambre des communes s'octroyaient un budget annuel de 30 millions de dollars en fonds publics pour leurs campagnes de réélection, ils limitaient considérablement la possibilité pour nos partis de recueillir des fonds par d'autres voies, en plus d'imposer le seuil qui est actuellement contesté devant les tribunaux. Par exemple, tout don d'une entreprise a été déclaré illégal.

Nous avons toujours soutenu que les sociétés cotées en bourse et les syndicats ne devraient pas être autorisés à faire des contributions politiques étant donné que les gestionnaires de ces organisations prennent des décisions qui ne représentent pas nécessairement l'opinion de tous ceux qui en sont propriétaires. Cependant, les sociétés privées et les entreprises à propriétaire unique devraient pouvoir faire des dons car elles appartiennent à leurs gestionnaires. En outre, on a réduit de 5 000 \$ à 1 100 \$ le don maximal pouvant être fait par un particulier. Cela mine considérablement notre capacité de recueillir des fonds.

Pour terminer, j'aimerais vous rappeler une parole célèbre de Thomas Jefferson. Il disait qu'il est tyrannique d'obliger un homme à payer pour la propagation d'idées qu'il désapprouve. Comme plusieurs millions de Canadiens se situant dans le camp pro-vie, je trouve répugnant à l'extrême que l'argent de mes impôts soit accordé à des partis dont les politiques vont à l'encontre du droit le plus fondamental de tous, celui à la vie, sans lequel aucun autre droit ne peut avoir de sens. Il n'en demeure pas moins qu'année après année, mes impôts sont détournés à cette fin.

Le Parti de l'Héritage Chrétien propose depuis 10 ans, et continuera de le faire, une nouvelle forme de financement public des partis politiques, en vertu de laquelle plus un traître sou de mon argent ou du vôtre n'irait à un parti dont les politiques sont contraires à nos convictions. Nous proposons que la déclaration de revenus se termine par une case indiquant qu'un montant de 2 \$, ou toute autre portion préétablie de nos impôts, sera utilisé pour assurer le fonctionnement démocratique du processus politique au Canada. En tant que contribuable, vous pourriez désigner le parti politique enregistré qui recevra vos 2 \$. Si vous ne désignez aucun parti, vos 2 \$ seront versés dans un fonds non partisan visant à renseigner les jeunes élèves et les immigrants au sujet du fonctionnement de notre système politique. De cette manière, aucune portion des impôts payés par un contribuable

political parties a report card of sorts between elections on how they are doing.

One other item I would like to mention bears upon the funding issue. I have a candidate in British Columbia right now whose livelihood is being threatened because he has been a candidate for the Christian Heritage Party of Canada. His name is Mr. Chris Kempling. He is a Doctor of Psychology and he is also a school teacher. The British Columbia College of Teachers has threatened to lift his licence to teach because he has been a candidate for the Christian Heritage Party. There has never been a clearer violation of a citizen's section 3 Charter rights. If Mr. Kempling does not have those Charter rights, no Canadian has them.

Someone must defend section 3 Charter rights of all Canadians in this case. If we do so as the Christian Heritage Party, we are compelled to take the limited resources that the Elections Act allows us to raise and divert them into a legal process thus diminishing our political capacity. There should be a public defender of our Charter rights.

I have raised this at the Chief Electoral Officer's Advisory Committee of Political Parties. Mr. Mayrand has not indicated whether Elections Canada will take up this defence of Charter rights. However, members from one of the larger parties have said they do not think Elections Canada should. My question is: If not them, then who? There must be someone to file a suit asking for punitive damages in an amount that would deter any other employer or quasi-governmental body from impugning the section 3 Charter rights of any Canadian.

Anna Di Carlo, Secretary, Marxist-Leninist Party of Canada:

The last time we were here was for the discussion of Bill C-16. As I was en route to Ottawa, I spent time reflecting that in Canada we now have fixed elections and we have spent the last three months sitting on the edge of our seats waiting to see if we will have an election. When we appeared, we raised the issue that the process of electoral reform has become so detached from any real problem in terms of how Canadians exercise their right to elect a government and to exercise control over their society. It is leading to increased cynicism and decreased political engagement. We think it is a serious problem that Canadians are losing faith in the institutions of governance to be able to effect changes. Bill C-16 has shown itself to be somewhat of a farce. Today, we also are facing a vote in Parliament where the two parties that call themselves the main parties are voting. We expect a resolution to support the continuation of the war in Afghanistan, although the

ne serait donnée à un parti politique sans son consentement écrit. En outre, les contribuables pourraient ainsi faire savoir aux différents partis politiques comment ils se tirent d'affaires entre deux élections.

Il y a un autre point que je voudrais mentionner concernant le financement. J'ai actuellement un candidat en Colombie-Britannique dont le gagne-pain est menacé parce qu'il s'est présenté sous la bannière du Parti de l'Héritage Chrétien du Canada. Il s'agit de Chris Kempling. Il est détenteur d'un doctorat en psychologie et travaille également dans l'enseignement. Le British Columbia College of Teachers a menacé de lui retirer son permis d'enseignement parce qu'il a été candidat pour le Parti de l'Héritage Chrétien. Jamais n'a-t-on enfreint de façon aussi flagrante l'article 3 de la Charte des droits de la personne. Si on prive M. Kempling de ses droits, on pourrait faire la même chose pour tous les autres Canadiens.

Il est nécessaire en l'espèce de défendre les droits que confère l'article 3 de la Charte à tous les Canadiens. Si notre parti décidait de le faire, il devrait utiliser les ressources limitées qui lui sont confiées en application de la Loi électorale du Canada pour assumer les frais d'un processus judiciaire, ce qui diminuerait d'autant notre capacité politique. Il devrait y avoir une instance publique chargée de défendre nos droits en vertu de la Charte.

J'ai soulevé cette question devant le Comité consultatif des partis politiques du directeur général des élections. M. Mayrand n'a pas indiqué si Elections Canada allait prendre en charge ce cas de défense des droits de la personne. Cependant, des membres de l'un de nos grands partis politiques ont dit qu'ils ne croyaient pas qu'Elections Canada devrait s'en mêler. Je vous demande donc : si ce n'est pas Elections Canada, qui s'en chargera? Il faut que quelqu'un intente une poursuite demandant des dommages-intérêts exemplaires d'un montant assez élevé pour dissuader tout autre employeur ou instance quasi-gouvernementale de priver les Canadiens des droits que leur confère l'article 3 de la Charte.

Anna Di Carlo, secrétaire, Parti Marxiste-Léniniste du Canada :

Lors de notre dernière comparution devant ce comité, nous avons discuté du projet de loi C-16. En faisant route vers Ottawa, j'ai pris le temps de réfléchir au fait que le Canada avait désormais un régime prévoyant des élections à date fixe et que nous avons passé les trois derniers mois à attendre fébrilement pour voir si des élections seraient déclenchées. Lors de cette dernière comparution, nous avons fait valoir que le processus de la réforme électorale était vraiment déconnecté de la réalité des problèmes que vivent les Canadiens dans l'exercice de leur droit de vote pour élire un gouvernement et bénéficier d'un certain contrôle sur leur société. Les Canadiens deviennent ainsi de plus en plus cyniques et de moins en moins portés à s'engager politiquement. Nous estimons particulièrement préoccupant de voir ainsi les Canadiens perdre confiance envers les institutions qui les gouvernent quant à leur capacité d'effectuer des changements. L'application du projet de loi C-16 a presque

vast majority of Canadians have shown they are opposed to this war.

We think it is a serious development when we have a situation where the majority of the population feels it is not being represented. We also are seeing the demise in the party system. Previously, it was a system where there was one party in power and another party in opposition. We are told you can punish them in the next election. That does not work any more. Increasingly, we feel we are losing ground in terms of being able to effect change in society.

I raise these items because it is important in the context of what we are looking at with the party registration provisions. The *Figueroa* ruling, in our opinion, was extremely important for various reasons. One is that it looked at the problem that exists in terms of individuals exercising their right to elect and to be elected within a system that is party dominated. The Ontario Court of Appeal ruled in favour of the 50- candidate threshold arguing that only those political parties that have a chance of forming a government can provide Canadians with a so-called clear and coherent political will. They should be the ones that have greater rights and if smaller parties cannot form a government, what is the point of having these rights?

The Supreme Court of Canada struck this down. It made a point of isolating that particular argument saying that rights belong to the individual. We think the problem we are dealing with is that the party dominated political system in Canada is the key obstacle to exercising our individual rights. It is a serious anomaly we have in the system and this brings us back to the issue of party registration.

I would like to make a further point in terms of the Supreme Court ruling that was issued in 2003. We think it is unacceptable that since that time, regardless of which party was in power, the government has not undertaken a serious review of this extremely important ruling. In 2004, correspondence went back and forth before the small parties filed the papers for the Charter challenge to the 2 per cent threshold for reimbursement. Press conferences issued statements saying the government would conduct a serious review of the broader repercussions of the *Figueroa* ruling. As you recall, the two-year sunset clause was issued. That was about to expire and at the last minute it was replaced with another two years to conduct the review. The Senate is having the review. Parliament has not even started.

turné à la comédie. Il y aura aujourd'hui au Parlement un vote auquel participeront les deux partis qui se considèrent eux-mêmes comme les deux plus grands. Il faut prévoir une résolution en faveur de la poursuite de la guerre en Afghanistan, alors même que la vaste majorité des Canadiens ont manifesté leur opposition à cette guerre.

Nous croyons que la situation est grave lorsque la majorité de la population a ainsi l'impression que son point de vue n'est pas pris en compte. Nous assistons aussi à l'effondrement du régime des partis. Auparavant, c'était un régime où un parti était au pouvoir et l'autre formait l'opposition. L'idée était d'avoir l'option de punir le parti au pouvoir lors de l'élection suivante. Cela n'est désormais plus possible. De plus en plus, nous nous voyons privés de notre capacité d'agir comme moteurs de changement dans notre société.

J'ai soulevé ces différents points en raison de leur importance dans le contexte des dispositions que nous examinons relativement à l'enregistrement des partis. À notre avis, la décision rendue dans l'arrêt *Figueroa* est cruciale pour diverses raisons. Son importance vient d'abord du fait que la cour s'est penchée sur les problèmes liés à l'exercice du droit pour un individu d'élire et d'être élu à l'intérieur d'un système dominé par les partis. La Cour d'appel de l'Ontario s'était prononcée en faveur du seuil de 50 candidats en soutenant que seuls les partis politiques ayant la chance de former un gouvernement pouvaient procurer aux Canadiens une volonté politique suffisamment claire et cohérente. Toujours selon la cour, ce sont ces partis qui devraient bénéficier des droits les plus importants, car il ne sert à rien de conférer de tels droits aux petits partis s'il leur est impossible de former un gouvernement.

La Cour suprême du Canada a annulé cette décision. Elle s'est assurée de bien mettre en exergue cet argument particulier en faisant valoir que ces droits appartiennent à chacun. Nous estimons que la situation est problématique au Canada parce que notre régime politique dominé par les partis constitue le principal obstacle à l'exercice de nos droits individuels. C'est une anomalie importante de notre système qui nous ramène à la question de l'enregistrement des partis.

J'aimerais soulever un autre élément relativement à la décision rendue en 2003 par la Cour suprême. Nous estimons inacceptable que le gouvernement du Canada, quel que soit le parti au pouvoir, n'ait toujours pas procédé à un examen approfondi de cette décision extrêmement importante. En 2004, il y a eu échange de correspondance avant que les petits partis ne remplissent les formalités nécessaires pour soulever une contestation en vertu de la Charte relativement au seuil de 2 p. 100 exigé pour le remboursement. Par le truchement de conférences de presse, on a fait savoir que le gouvernement allait procéder à un examen minutieux des répercussions globales de l'arrêt *Figueroa*. Vous vous souviendrez qu'une clause de temporisation de deux ans avait été prévue. Ce délai arrivait à échéance lorsqu'à la dernière minute, on l'a remplacé par une autre période de deux ans pour la réalisation de l'examen. Le Sénat se penche actuellement sur la question. Le Parlement n'a toujours pas commencé.

The Chair: The House of Commons review has started.

Ms. Di Carlo: You are correct. I apologize.

We think this is not acceptable and shows contempt. From what we can see, most of the legislation remains based on the Ontario Court of Appeal ruling that legitimizes the concept of party government trumping individual rights.

We also have serious concerns about the violation of the right to freedom of association that we think remains a problem in the Canada Elections Act. It is presented in the name of protecting the public purse. Once a political party becomes registered it has to abdicate rights because it can then issue tax receipts, et cetera.

We think this points to the impossibility of the system that we now have in place. Superficially, it makes sense that if you are going to have state funds then you should be regulated. However, the kind of regulation is, ipso facto, a violation of political freedom and the right to freedom of association for any serious political party. For example, the provision that concerns us is that you cannot raise funds going to any kind of entity not embodied in the legislation under the Canada Elections Act. If you go back to the anti-apartheid era, we raised money to support the struggle against apartheid in South Africa. We believe it is part of valid political activity to raise money for various causes.

We would be breaking the law if our members wanted a fundraising campaign to support the anti-war movement or to support an organization fighting for democratic renewal, but not a political party. We think it is indicative of the quagmire that has been created by this party legislation. If you go back to 1970, the whole purpose was to introduce the system of public subsidization of political parties.

We think the solution to the problem is to end the public subsidization of political parties. The political process itself and not political parties should be funded.

Senator Stratton: It strikes me that all of the witnesses have been really talking about fair representation in Parliament. It always leads to the base issue of proportional representation; it is automatic, yet, I have not heard anyone talk about that this morning. However, we are talking about the bill. That issue of proportional representation is sitting there, unspoken. I think it needs to be talked about. We will not get it in my lifetime but, hopefully, in my children's lifetime. We need to keep pushing for that issue.

Yesterday, I raised the question of the minor parties, their success at the polls and being locked out of the media, et cetera. When you look at the history of the CCF and the NDP, they succeeded. They started with an idea and they succeeded. That was a while ago. Recently, the Reform Party out of the West

Le président : La Chambre des communes a amorcé son examen.

Mme Di Carlo : Vous avez raison. Je vous prie de m'excuser.

Nous pensons que c'est une façon de faire inacceptable qui fait montre de mépris. À la lumière de ce que nous pouvons constater, la loi demeure en grande partie fondée sur la décision de la Cour d'appel de l'Ontario qui légitimise le concept d'un régime de gouvernance par des partis qui empiète sur les droits individuels.

Nous sommes aussi vraiment préoccupés par la violation du droit à la liberté d'association qui, d'après nous, demeure un problème dans la Loi électorale du Canada. On prétend agir ainsi pour sauvegarder les fonds publics. Lorsqu'un parti politique devient enregistré, il doit renoncer à ses droits de manière à pouvoir notamment émettre des reçus aux fins de l'impôt.

Nous croyons que cela montre bien que le système actuellement en place n'est pas viable. À première vue, il apparaît logique que l'on vous soumette à une réglementation si vous touchez des fonds de l'État. Cependant, le type de réglementation appliqué constitue en soit une violation de la liberté politique et du droit à la liberté d'association pour tout véritable parti. Par exemple, nous sommes préoccupés par la disposition empêchant de recueillir des fonds à l'intention d'une entité non prévue dans la Loi électorale du Canada. Si on remonte à l'époque de la lutte contre l'apartheid, nous avons amassé des fonds pour appuyer ces efforts en Afrique du Sud. Nous estimons tout à fait justifiable d'un point de vue politique de recueillir ainsi des fonds pour différentes causes.

Nous enfreindrions la loi si nos membres voulaient organiser une campagne de financement afin d'appuyer le mouvement anti-guerre ou une organisation luttant pour le renouveau démocratique, sans qu'il s'agisse d'un parti politique. Nous croyons que cela illustre bien le borborygme qui a été créé par ces mesures législatives fondées sur le régime de partis. Si l'on se reporte à 1970, on voulait d'abord et avant tout mettre en place un système de subventionnement public des partis politiques.

Selon nous, la solution réside dans l'abolition d'un tel système. On devrait financer le processus politique en tant que tel, plutôt que les partis politiques.

Le sénateur Stratton : Je trouve curieux que tous nos témoins nous parlent de représentation équitable au Parlement. On en revient toujours à la question fondamentale de la représentation proportionnelle; c'est automatique et je n'ai toutefois entendu personne en parler ce matin. Mais nous discutons tout de même de ce projet de loi. Il traite bel et bien de la question de la représentation proportionnelle, mais personne n'en glisse mot. Je pense qu'il faudrait en parler. Ce n'est pas quelque chose que je verrai de mon vivant, mais j'espère que ce sera le cas pour mes enfants. Nous devons maintenir nos efforts en ce sens.

Hier, j'ai soulevé la question des petits partis, de leurs résultats aux élections et de leur impossibilité à avoir accès aux médias, notamment. Si l'on remonte aux origines du CCF ensuite devenu le NPD, on constate que cela est possible. On a commencé avec une idée de départ et on y est parvenu. C'était il y a un certain

started out as an idea. It then evolved into the Canadian Alliance Party and then merged with the Progressive Conservative Party. They did it and were successful because of ideas.

When you look at that, you must say the system works to a degree because we have two successful examples. I actually thought the allocation of funds was a decent way for minor parties to obtain money. For example, the Green Party of Canada is moving along and will become a force in our electoral system.

Do you not think the system, for the most part, works? You see three parties — one historic, one recent and one current — that are evolving into mainstream parties.

Do you not think the system works overall, based on that? Sorry for the dialogue. I think it is important.

Mr. Graham: There is a good book by Toby Smith called *The Myth of Green Marketing* in which he argues that the main parties are taking a lot of ideas, or at least rhetoric, from the Green Party. What we really need is a real paradigm shift. I do not think the present system is working in that context.

Mr. Figueroa: Senator, what is important is not whether a specific party or, historically, some parties have been able to surmount thresholds and obstacles and grow to become part of the mainstream, but whether such obstacles or thresholds are legitimate. By “legitimate,” I mean they have some sort of substantiation and objective basis insofar as they protect and advance the democratic process in the country.

This is one of the main points not only in the Justice Malloy decision but also in the Supreme Court of Canada decision to say that the issue is not whether some parties could do it. The transcripts of the Supreme Court of Canada hearings were interesting. Either Justice Iacobucci or one of the Supreme Court of Canada justices raised the question: “How does the 50-candidate rule apply if almost everyone in Prince Edward Island wanted to have a federal expression of their concerns as Islanders such as we have with the Bloc Québécois in Quebec? How could they even become a registered party? There are only four seats there.” The Attorney General’s response was that it was okay because Islanders who live in other parts of the country could be asked to run. The justices asked how in the world would that help to strengthen the integrity of the political process to force parties, if they wanted to become registered, to run candidates in other jurisdictions even though it has nothing to do with it.

That is the point. It is not so much a question of whether certain parties have been able to overcome those obstacles but whether or not there is some sort of objective basis for those obstacles. Here, the point does not only have to do with administrative barriers but also financial barriers. That is why

temps déjà. Plus récemment, le Parti réformiste dans l’Ouest canadien tire également son origine d’une idée. Il a ensuite évolué pour devenir le Parti de l’Alliance canadienne avant de fusionner avec le Parti progressiste conservateur. On a réussi parce qu’on s’appuyait sur des idées.

Lorsqu’on examine ces deux exemples de réussite, il faut bien admettre que le système doit fonctionner dans une certaine mesure. J’ai toujours pensé que la répartition des fonds était une façon décente pour les petits partis d’obtenir de l’argent. Par exemple, le Parti Vert du Canada poursuit son évolution et deviendra une force véritable au sein de notre système électoral.

À la lumière de ces trois exemples de partis — un exemple historique, un récent et un actuel — qui ont évolué pour faire leur place au sein des partis principaux, pensez-vous que notre système fonctionne, plus souvent qu’autrement?

Désolé pour le monologue, mais je crois que c’est important.

M. Graham : Dans son excellent ouvrage intitulé de *The Myth of Green Marketing*, Toby Smith soutient que les grands partis puisent une bonne partie de leurs idées, ou tout au moins de leur discours, dans le programme du Parti Vert. Nous avons en fait besoin d’un véritable changement de paradigme. Je ne crois pas que le système actuel fonctionne dans ce contexte.

M. Figueroa : Sénateur, peu importe si un parti donné ou, si l’on remonte dans l’histoire, certains partis ont réussi à surmonter les seuils et les obstacles pour se hisser au rang des grands partis; il faut surtout chercher à déterminer si ces obstacles ou ces seuils sont légitimes. Pour être légitimes, il faudrait qu’ils s’appuient sur une justification et un fondement objectif du fait qu’ils protègent et font progresser le processus démocratique au Canada.

C’est l’un des principaux points soulevés non seulement par la décision rendue par le juge Malloy mais aussi par celle de la Cour suprême du Canada pour indiquer que la question n’est pas de savoir si des partis pourraient le faire. Les transcriptions des audiences de la Cour suprême du Canada étaient intéressantes. Le juge Iacobucci ou l’un des autres juges de la Cour suprême du Canada a posé la question : « Comment appliquerait-on la règle des 50 candidats si la grande majorité des habitants de l’Île-du-Prince-Édouard voulaient exprimer au niveau fédéral leurs préoccupations en tant que Prince-Édouardiens comme le fait le Bloc québécois au Québec? Comment pourraient-ils avoir un parti politique enregistré? Il n’y a que quatre sièges là-bas ». Le procureur général a répondu que cela ne posait pas de problème, car on pourrait demander à des Prince-Édouardiens vivant dans d’autres régions du pays de se porter candidats. Les juges se sont demandé comment le fait d’obliger les partis, qui souhaiteraient s’enregistrer, à présenter des candidats dans d’autres provinces même si cela n’a rien à y voir, renforcerait l’intégrité du processus politique.

En fait, il ne s’agit pas de savoir si certains partis ont surmonté ces obstacles, et si ces derniers ont ou non une base objective. Dans ce cas, non seulement la question est liée à des barrières administratives mais aussi à des barrières financières. C’est la raison pour laquelle nous pensons que la Loi sur le financement

we think that the party financing act is just as problematic as the previous obstacles. That is why we are fighting it and we are confident that we will win.

I was speaking with our lawyer for the joint case in which a number of our parties are involved. It could take another six months to find out if we are successful in seeking leave to appeal. We are confident we will be given leave to appeal. It will then be another year for the ruling and another year for the legislation. This is dragging on and on. We think that is problematic.

Mr. Gray: My dad was a supporter of the CCF for many years. He dropped out when they became the NDP. However, back in those days, holding meetings and passing a hat around could raise what were relatively small amounts of money but with very large effect. When it became the NDP, they gained access to union funding which was very substantial. The Reform Party, which contested its first election in 1988 the same as we did, did not elect anyone. In the by-election the next year, the oil patch in Calgary dumped something that has been estimated at about \$2 million into that campaign.

Those things are no longer accessible to the smaller parties. The four parties that are now in the House of Commons have worked very diligently to pull up the draw-bridge behind them and exclude new parties and new ideas. That is simply the fact of where we are today.

Ms. Di Carlo: Some of the points have already been made but it is certainly a different time in terms of political parties being able to move.

I can think of several parties that could not do now what they did then to get off the ground in the current situation. This measure of whether or not a political party can make it is one of the examples that I am trying to get across in terms of our concern. What does that have to do with whether or not Canadians are closer to the self-governing aim that we are supposed to be celebrating 250 years of? Does another party becoming the darling of the media change anything in terms of the way we can change things in this country to make ordinary Canadians feel that they are part of this political process?

I know that it is illegal to raise more than \$1,000. You could take a bank loan or raise a huge amount of money before you become a registered party, but that is certainly not the concern of Canadians. The concern is whether we can have another successful political party in Canada.

Senator Stratton: Thank you very much for this document. I would refer you to what happened to the popular vote of the Green Party of Canada in the 2004 and 2006 elections. It is happening.

Senator Merchant: Welcome and thank you for your very thoughtful and analytical presentations.

des partis politiques est aussi problématique que les obstacles précédents. Aussi, nous y sommes opposés et nous sommes certains de l'emporter.

J'ai parlé à notre avocat au sujet de l'affaire impliquant un certain nombre de nos partis. Il faudra peut-être attendre encore six mois pour savoir si nous obtiendrons la permission d'interjeter appel. Nous sommes sûrs de l'obtenir. Il faudra ensuite attendre une année de plus pour les décisions et une autre année pour la loi. Cette affaire s'éternise et nous pensons que c'est un problème.

M. Gray : Pendant de nombreuses années, mon père a été un sympathisant du CCF, il a cessé de l'être quand ce parti est devenu le NPD. Cependant, à cette époque, la tenue de réunions et le fait de passer le chapeau permettait de collecter des sommes relativement petites, mais l'effet était puissant. Une fois devenu le NPD, le parti a eu accès à un financement très important de la part des syndicats. Le Parti réformiste, qui a contesté les élections de 1988, les premières auxquelles il a participé, tout comme nous, n'a eu aucun élu. Durant les élections partielles de l'année qui a suivi, le secteur pétrolier de Calgary a versé un financement estimé à environ 2 millions de dollars pour cette campagne.

Cela n'est plus possible pour les petits partis. Les quatre partis représentés aujourd'hui à la Chambre des communes ont œuvré très intelligemment pour fermer le pont-levis derrière eux et exclure les nouveaux partis et les nouvelles idées. C'est tout simplement la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Mme Di Carlo : Je vais parler de certaines choses qui ont déjà été soulevées, mais il est sûr que les temps ont changé pour ce qui est de la possibilité pour les partis politiques de progresser.

Je peux citer plusieurs partis qui ne peuvent pas faire, dans la situation présente, ce qu'ils ont fait à l'époque pour démarrer. Cette façon de déterminer si un parti politique peut réussir illustre bien notre inquiétude. Qu'est-ce que cela a à faire avec le fait que les Canadiens soient ou non plus proches de l'objectif de gouvernance autonome dont nous sommes supposés célébrer le 250^e anniversaire? Est-ce que le fait qu'un autre parti devienne le chouchou des médias apporte un changement quelconque à la façon dont nous pouvons changer des choses dans notre pays afin que le Canadien moyen ait l'impression de faire partie de ce processus politique?

Je sais qu'il est illégal de collecter plus de 1 000 \$. On peut toujours emprunter de l'argent à la banque ou réunir une énorme somme avant de devenir un parti enregistré, mais ce n'est certainement pas ce qui inquiète les Canadiens. Ils se préoccupent de savoir si l'on peut avoir un autre parti politique qui remporte beaucoup de succès au Canada.

Le sénateur Stratton : Merci beaucoup pour ce document. Je vous rappelle le vote populaire dont a bénéficié le Parti Vert du Canada aux élections de 2004 et de 2005. Ce genre de choses se produit encore.

Le sénateur Merchant : Bienvenue et merci pour vos exposés pertinents et analytiques.

One of our guests yesterday reminded us that we have not always had parties in Canada, and now we are in the position of having to deal with the word “party.”

Do you think that historical presence or international resonance is helpful? I understand that there is a green party in many places in the world. When people hear the term “Marxist-Leninist,” they know exactly what it means. I think it is helpful for Canadians to understand what parties you represent.

In the *Figuroa* case, the court said that 50 is too high a threshold for registration as a party and sent it back to us to figure out the appropriate threshold. Do you think that a lot of work and thought went into coming up with the number one? Someone suggested yesterday that the number two might be a more appropriate number because there are independents that do not belong to any party.

You said that you want participation from all Canadians. Mr. Gray’s idea that Canadians indicate what party they want to support is a good one. However, sometimes it is very difficult. If there are a lot of parties, say 25 or 50, it would be very difficult to know what each party stands for. There are many single-issue parties, and I am not sure that we know exactly what issues they stand for.

Mr. Gray: The issue of how many candidates a party should have in order to constitute a party is interesting, because a group of people do come together to choose a candidate and they are, therefore, in that sense, a party. One can be a party. One becomes an independent if one does not have the endorsement of a registered party.

On the question of how many parties there might be, we have come very close to peaking at 16. We hovered around that level for a while, in part because of the requirement for 250 members to sign up and re-register every three years.

The question of what a party represents goes to the heart of the question of voter access to information, which I have been stressing. In the present legislation we have no measure to enhance voter access to information about the various options being presented. That is why I keep stressing this change of focus. Let us not talk about what the legislation does for the parties; let us talk about giving the voters adequate access to the information they need to make a decision about the options available to them. That is of key importance in this. Financing and funding can contribute to that, but there must be access to information about what each party stands for.

There is a registered party now that calls itself the NeoRhino Party. I have met them and I am not sure of their policy orientation, except to make fun of the process, or to have fun with the process. They might state it either way. The Marijuana Party clearly has only one policy objective. The public cannot

Hier, l’un de nos invités nous a rappelés que nous n’avons pas toujours eu des partis au Canada et que nous avons maintenant la possibilité de faire des débats sur les partis.

Pensez-vous que cette présence historique ou cette résonance internationale soit utile? Je crois comprendre qu’il y a un parti écologique dans beaucoup de pays. Quand les gens entendent les mots « marxiste-léniniste », ils savent ce qu’ils signifient. Je pense qu’il est utile que les Canadiens comprennent ce que vos partis représentent politiquement.

Dans l’affaire *Figuroa*, la Cour suprême a jugé que le seuil de 50 candidats était trop élevé pour l’enregistrement d’un parti, et elle nous l’a renvoyée pour que nous établissions un seuil approprié. Pensez-vous que l’établissement du premier chiffre a demandé beaucoup d’efforts et de réflexions? Hier, quelqu’un a suggéré que le deuxième chiffre pourrait être plus approprié étant donné qu’il y a des candidats indépendants n’appartenant à aucun parti.

Vous avez dit que vous souhaitiez que tous les Canadiens participent. L’idée présentée par M. Gray voulant que les Canadiens indiquent le parti qu’ils veulent appuyer est une bonne idée. Cependant, ça peut être parfois très difficile. S’il y a beaucoup de partis, disons 25 ou 50, il pourrait être très difficile de comprendre le programme politique de chacun de ces partis. Beaucoup de partis ne s’intéressent qu’à une seule question et je ne suis pas sûr que nous sachions exactement ce que sont ces questions.

M. Gray : La question sur le nombre de candidats qu’un parti devrait avoir pour être enregistré est intéressante, car un groupe de personnes se rassemble pour choisir un candidat et de ce fait il devient en quelque sorte un parti. Un candidat peut se présenter au nom d’un parti, un autre candidat devient candidat indépendant s’il n’est pas appuyé par un parti enregistré.

Au sujet du nombre de partis, nous avons presque fixé un maximum de 16. Nous y sommes restés pendant un certain temps, partiellement en raison de l’exigence de 250 électeurs et la déclaration signée de ceux-ci attestant qu’ils sont membres du parti et qu’ils renouvelleront leur adhésion tous les trois ans.

La question de savoir ce qu’un parti représente est essentielle au plan de l’accès des électeurs à l’information, c’est un point sur lequel j’ai insisté. La loi actuelle ne prévoit aucun moyen de mesurer l’amélioration de l’accès des électeurs à l’information sur les divers programmes politiques qui leur sont présentés. C’est la raison pour laquelle j’insiste sur cette nouvelle façon de procéder. Mettons de côté ce que la loi apporte aux partis; parlons d’offrir aux électeurs l’accès à l’information dont ils ont besoin pour faire leur choix entre les programmes politiques qu’on leur propose. C’est absolument essentiel. Le financement peut aider, mais il doit y avoir un accès à l’information pour comprendre ce que chaque parti défend.

Il y a un parti enregistré maintenant qui se fait appeler le Parti Rhinocéros. J’ai rencontré les membres de ce parti et je ne suis pas sûr de leur orientation politique, sauf qu’ils veulent se moquer du processus ou utiliser le processus pour s’amuser. Ils vous répondront que c’est l’une ou l’autre de ces deux

know these things unless there is a place they can go where the various parties can provide an explication of their full policy range. Right now, that place does not exist.

Mr. Graham: Although we are polling quite high and growing all the time, whenever we have a riding where we have a reasonable chance of electing someone, you can bet your bottom dollar that every other party will pull out their big guns to ensure that we do not get that seat. We saw that in London-North-Centre and have seen it in other ridings. Even though we are polling quite high, we still do not have a seat. To be honest, I think it will be pretty tough for us to get one, and I do not think that serves the interest of Canadians very well.

Senator Joyal: My first question is on the principle enshrined in section 3 the Charter, which I will read for the sake of the record. It is under the title "Democratic Rights":

Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

Mr. Gray has properly stated the implications of the reading of the Supreme Court on that section of the Charter. Both here and in the House of Commons, I have stated that I think that the interpretation given to the subsidies system established under the legislation is unconstitutional, and that is blatant in these figures. You do not see the proportionality of the principle of excluding it for the amount of money involved.

I hope you win in the courts, because I think it is a sound principle. A vote is a vote, and each vote has the same value regardless of whether it is for the Green Party, the Marxist-Leninist Party, the Liberal Party, the Conservative Party et cetera. I think this principle will be recognized and maintained by the court.

On allocation of time, there is another element that the court might want to appraise. I am not sure that I would win such a case if I were your attorney, but I will make my proposition. I think we all agree that it is now easy to become a political party. You need only one member and 250 signatures, so the conditions are easy to meet. It is easy for any group to transform itself into a party and request access to air time. They really want to change from being an interest group to a party, which creates a completely different element in the system.

As much as I am convinced that you are right on the issue of the threshold and access to financing, I am still wrestling with the other issue. I am being very candid with you because I always think that we should make it easy for Canadians to have access to diversity of opinion.

I heard both of you, Mr. Gray and Ms. Di Carlo, on this subject. Have you reflected on the implications?

attitudes. Le Parti Marijuana n'a manifestement qu'un seul objectif politique. Le public n'est pas en mesure de connaître ces plates-formes à moins de pouvoir se rendre à un endroit où les divers partis expliqueraient l'intégralité de leur position politique. Un tel endroit n'existe pas aujourd'hui.

M. Graham : Bien que nous ayons un nombre très élevé de voix et qui ne cesse d'augmenter, chaque fois que nous nous présentons dans une circonscription où nous avons une chance raisonnable de faire élire quelqu'un, vous pouvez être sûrs que tous les autres partis feront l'impossible pour veiller à ce que nous n'obtenons pas de siège. Nous l'avons constaté à London-Centre-Nord et dans d'autres circonscriptions. Même si beaucoup d'électeurs votent pour nous, nous n'avons toujours pas de siège. Franchement, je pense qu'il nous sera très difficile d'en avoir un et ne pas avoir de siège ne sert pas l'intérêt des Canadiens.

Le sénateur Joyal : Ma première question porte sur le principe énoncé dans l'article 3 de la Charte, et que je vais lire à titre de mise au point. C'est sous le titre « Droits démocratiques » :

Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

M. Gray avait très justement indiqué les implications de la lecture par la Cour suprême de cet article de la Charte. Ici et à la Chambre des communes, j'ai déclaré que je pensais que l'interprétation donnée au système de subventions établies en fonction de la loi est inconstitutionnelle, et c'est flagrant dans ces chiffres. On ne voit pas la proportionnalité du principe voulant l'exclure pour le montant d'argent en cause.

J'espère que vous gagnerez votre procès, parce que ce principe est, à mon avis, un bon principe. Un vote égale un vote, et chaque vote a la même valeur que ce soit pour le Parti Vert, le Parti Marxiste-Léniniste, le Parti libéral, le Parti conservateur, et cetera. Je pense que ce principe sera reconnu et maintenu par le tribunal.

Au sujet de la répartition du temps, il y a un autre élément que le tribunal pourrait évaluer. Je ne suis pas sûr de gagner un tel procès et si j'étais votre avocat, mais je ferai ma proposition. Je crois que nous sommes tous d'accord qu'il est aujourd'hui plus facile de créer un parti politique. Il ne faut qu'un seul membre et 250 signatures, ce sont des conditions faciles à remplir. Il est facile pour n'importe quel groupe de devenir un parti et de demander du temps d'antenne. Ils veulent vraiment passer d'un groupe d'intérêt à un parti et cela crée un élément totalement différent dans le système.

Bien que je sois persuadé que vous ayez raison pour ce qui est du seuil et de l'accès au financement, l'autre question me pose encore problème. Je suis très honnête avec vous parce que je pense toujours que nous devrions faciliter l'accès des Canadiens à la diversité des opinions.

M. Gray et Mme Di Carlo, je vous ai entendus tous deux vous prononcer sur cette question. Avez-vous réfléchi aux implications?

Ms. Di Carlo: First, I would not agree that it is easy to be a political party in Canada. In fact, the figures that Mr. Mayrand brought showed there were 12 political parties that were unable to succeed for whatever reasons, even in terms of the basic requirements. In my view, you must be very serious to become a political party and to sustain it in Canada. It takes real determination and conviction. It is not something people take up lightly. In terms of the so-called benefits you might accrue, even if the time were allocated in broadcasting, I can think of a million better ways if you want to get an easy ride. Canadians take politics seriously in my opinion. I do not think it would be easy to get 250 people to sign a sworn declaration that they would support the registration of a political party that is not real. I think it is a bogey man.

On the court ruling, they say there is a scarcity of resources. I understand the way the argument is posed, but sooner or later it will have to be cracked. The violation of the rights of Canadians to an informed vote is becoming scandalous. For example, take the issue where the Green Party of Canada fields 308 candidates and is not able to say it is equal. I do not want to offend anyone, but it is arrogance. It is this holier than thou attitude that someone in government and in big media can decide who should be heard. It harkens back to a time in the 18th century.

Mr. Gray: I am aware of a man in the Toronto area who runs in every election — federal, provincial and municipal — because it gives him an opportunity to put his name out on signs and promotes his software business. However, he has not become a political party precisely because it is not easy and it is not easy to maintain. Remember that we must go through audit procedures that are onerous for smaller parties. The possibility of frivolous abuse will always be there. No system we put in place that will be foolproof. However, as Ms. Di Carlo has said, 12 eligible parties fell by the wayside because they could not meet the thresholds that exist. That shows the thresholds are probably rather impermeable now.

Mr. Figueroa: On these points, we took the position from the start that either one or two candidates as a threshold would be appropriate. We say two because it is more than one and therefore shows it is a collective effort as opposed to a single candidate. However, we would certainly go no higher than that.

I think the courts essentially agreed with that view. That is why I think the reading of the Supreme Court judgment by the government in 2004 was accurate. That is why the proposal came forward for one candidate and not 12 or 15 or 49. Concerns that the floodgate would open wide and there would be a proliferation of applications for new parties has been shown not to hold water. Although it is only four years down the road, there has not been a massive increase.

Mme Di Carlo : Premièrement, je ne suis pas d'accord, je ne pense pas qu'il soit facile de créer un parti politique au Canada. En fait, les chiffres fournis par M. Mayrand indiquaient que 12 partis politiques avaient des résultats insatisfaisants pour des raisons quelconques, même au niveau des exigences fondamentales. Je crois qu'il faut être vraiment très sérieux pour devenir un parti politique et le faire durer au Canada. Il faut beaucoup de ténacité et de conviction. Ce n'est pas quelque chose à prendre à la légère. En ce qui concerne les soi-disant avantages qu'on pourrait accumuler, même si le temps d'antenne était réparti, je peux penser à un million de meilleures façons de s'en tirer à bon compte. Les Canadiens prennent la politique au sérieux, à mon avis. Je ne pense pas qu'il serait facile d'obtenir la signature de 250 personnes attestant qu'elles appuieraient l'enregistrement d'un parti politique qui n'existe pas. C'est une histoire de bonhomme sept heures.

Au sujet de la décision du tribunal, ils ont dit qu'il y a un manque de ressources. Je comprends la façon dont est présenté l'argument, mais tôt ou tard cela ne tiendra plus. La violation des droits des Canadiens à voter en toute connaissance de cause devient scandaleuse. Prenons l'exemple du Parti Vert du Canada qui présente 308 candidats et qui ne peut pas dire qu'il est égal aux autres partis. Sans vouloir offenser qui que ce soit, c'est de l'arrogance. Ça dépasse le fait que quelqu'un au gouvernement et dans les médias importants puisse décider qui doit passer à l'antenne. Cela remonte au XVIII^e siècle.

M. Gray : J'ai entendu parler d'un homme dans la région de Toronto qui se présente à toutes les élections — fédérales, provinciales et municipales — parce que cela lui donne l'occasion d'avoir son nom sur des affiches et de faire de la publicité pour sa compagnie de logiciels. Toutefois, il n'est pas devenu un parti politique précisément parce qu'il n'est pas facile de le faire et qu'il n'est pas facile de faire durer un parti. N'oubliez pas que nous devons faire des vérifications coûteuses pour les petits partis. La possibilité d'un abus frivole existera toujours. Aucun des systèmes que nous mettrons en place ne sera à toute épreuve. Cependant, comme Mme Di Carlo l'a dit, 12 partis admissibles ont été mis de côté parce qu'ils ne pouvaient pas atteindre le seuil voulu. Cela prouve que les seuils sont probablement plutôt imperméables aujourd'hui.

M. Figueroa : À ce sujet, nous avons convenu dès le début que de fixer un seuil de un ou deux candidats serait approprié. Nous disons deux, parce que c'est plus qu'un, ce qui témoigne donc d'un effort collectif, contrairement à un seul candidat. Toutefois, nous n'en demanderions pas plus.

Je crois que les tribunaux étaient essentiellement d'accord avec ce point de vue. C'est pourquoi l'interprétation qu'a faite le gouvernement de la décision de la Cour suprême en 2004 était juste, à mon avis. C'est pour cette raison qu'on a proposé un candidat, et non 12, 15 ou 49. Certains se sont inquiétés que les vannes allaient être grandes ouvertes et qu'il y aurait une prolifération de demandes de nouveaux partis, ce qui ne s'est pas produit. Bien qu'il reste encore quatre ans, il n'y a pas eu d'augmentation massive.

Would it be so bad to have 20 or 25 parties? Many other countries have large numbers of parties and yet the people manage to get through it rather well. We are familiar with the argument of limited broadcasting resources, especially with respect to air time. That is an issue. At the same time, we think how airtime is divided is problematic. The largest parties get the bulk of free air time through the mass media in general. They also have all of the resources to buy broadcast time thanks to the party financing act.

Mr. Gray suggested the establishment of a government website that would provide, on an equitable basis, information from all parties for the benefit of all voters. That does not challenge resources. Why is that not done? Why should it not be done?

Mr. Graham: Our democracy will work better if Canadians are more sophisticated and discerning in their consumption of media. Therefore, how do you make Canadians more sophisticated consumers of media? Would it be by giving them a smaller spectrum of media coverage or a larger spectrum? I suggest that it would be by giving them a larger spectrum. At least Canadians would go through the exercise of sorting through that information and I think our democracy would be improved, not diminished.

Senator Oliver: The Chief Electoral Officer was here on March 5. He said that these amendments have been in place for four years now. They were brought in following your case before the courts to give smaller parties a more equal opportunity to get their message out, et cetera. Administratively, he and his associates think things seem to be working well.

I have heard the four of you say today that it is a slight improvement. However, it is still onerous to get the 250 signatories to the declaration and that even the definition of "political party" can be difficult.

If I am correct in stating your views, are you suggesting to this committee that you would like to see changes in the 250 signatories or the one candidate or the other changes that were made following the court's decision? If so, what changes would you like to put before this committee?

Mr. Gray: I do not have difficulty with the requirement for 250 signatures, but the difficulty occurs in some of the reporting and audit requirements.

Senator Oliver: They have been there for some time.

Mr. Gray: Yes, but they are required for very small expenditures. There is virtually no minimum threshold. You must go through the same onerous procedure of audit. For example, even if you only put a candidate's name on the ballot as the Green Party did in a number of ridings and there is no advertising or expenditure, we are required to do the same audit.

Serait-ce si mauvais d'avoir 20 ou 25 partis? Bien d'autres pays ont des quantités de partis, et pourtant les gens se tirent assez bien d'affaires. Nous avons entendu souvent l'argument au sujet des ressources limitées de diffusion, en particulier en ce qui a trait au temps d'antenne. C'est problématique. En même temps, nous savons que la répartition du temps d'antenne est problématique. Les grands partis obtiennent le gros du temps d'antenne gratuit dans les médias de masse. Ils ont aussi toutes les ressources pour acheter du temps d'émission, grâce à la loi sur le financement des partis.

M. Gray a proposé qu'on établisse un site web du gouvernement qui fournirait, de façon équitable, de l'information de tous les partis à l'intention de tous les électeurs. Cette mesure ne compromettrait pas les ressources. Pourquoi ne le fait-on pas? Pourquoi ne devrait-on pas le faire?

M. Graham : Notre démocratie se porterait mieux si les Canadiens consommaient les médias avec plus de raffinement et de discernement. Comment faites-vous pour qu'ils en arrivent là? Est-ce en leur offrant une couverture médiatique restreinte ou élargie? Je dirais que c'est en leur offrant une couverture élargie. Les Canadiens auraient au moins à faire le tri de cette information et je crois que notre démocratie serait renforcée, et non diminuée.

Le sénateur Oliver : Le directeur général des élections était ici le 5 mars. Il a dit que ces modifications étaient en place depuis maintenant quatre ans. Elles ont été apportées après que vous avez demandé aux tribunaux de donner aux petits partis une chance égale de diffuser leur message, « et cetera ». D'un point de vue administratif, ses collaborateurs et lui croient que les choses fonctionnent bien.

Je vous ai entendus tous les quatre dire aujourd'hui qu'il y a une légère amélioration. Toutefois, c'est encore fastidieux d'obtenir 250 signatures, et même la définition de « parti politique » peut être problématique.

Si je comprends bien votre point de vue, êtes-vous en train de dire au comité que vous aimeriez voir des changements concernant les 250 signatures ou le fait qu'il y ait un seul candidat, ou encore les autres modifications apportées à la suite de la décision de la cour? Si oui, quels changements proposeriez-vous au comité?

M. Gray : Le fait d'exiger 250 signatures ne me pose aucun problème; ce sont plutôt certaines exigences en matière de rapport et de vérification.

Le sénateur Oliver : Elles existent depuis un certain temps.

M. Gray : Oui, mais elles s'appliquent même pour les très petites dépenses. Il n'y a pratiquement aucune limite minimale. Vous devez vous soumettre à la lourde procédure de vérification. Par exemple, même si vous ne faites qu'inscrire le nom d'un candidat sur le bulletin, comme le Parti vert l'a fait dans un certain nombre de circonscriptions, et qu'il n'y a aucune publicité ni aucune dépense, vous devez faire la même vérification.

Also, the burdens that have been placed on our official agents have increased year by year. A couple of years ago I told Mr. Kingsley from Elections Canada that if his office was going to add more burdens to our official agents, to please put them on his payroll. I asked him to provide us with people to be our official agents because we cannot recruit them easily. No one who has done it once will do it a second time unless they are either very devoted or masochistic.

Ms. Di Carlo: On the Advisory Committee of Political Parties is a Liberal member who is a lawyer. He cracks jokes about how much money he has made in terms of the hassles all the political parties have in meeting the legislative requirements. If you file your return late, you must appear before a judge, even if it is only one day late.

The point Mr. Gray is making is very important. Even though you may have a nil return at the end of election, you are faced with all this paperwork. We currently have a candidate being audited for \$4, if you can conceptualize the correspondence for \$4 to close a bank account in which he had no money.

Senator Joyal: Of course, you do not receive any money from the government.

Ms. Di Carlo: It has created a monster. With each amendment come more issues and repercussions. Each party has been caught in these problems. Look at the problems the two parties have had with their conventions and auctions. No one put it into the legislation to be nasty, however that is the way it is.

Mr. Figueroa: We have made specific references to this piece of legislation. In our brief of which copies were turned over to the clerk of the committee, we talked about section 521 and 501 of the act. We have specific recommendations for those sections.

The 250 members, by the way, are not just those who support the registration of the party. They have to be official members of the party and so on. We are not calling for the number to be reduced to 100. We can live with the 250. However, we want to make it very clear that any attempt to increase that number would raise the administrative threshold — just like the 50-candidate rule — and would provoke a challenge. I strongly urge the committee not to look toward that. That is why I made the emphasis on taking to heart the real message of inclusiveness in democracy from the Supreme Court ruling.

I want to make a quick point: Canadians want more diversity and options. A much smaller percentage of Canadians think there are already too many choices; they want fewer options. It is important for legislators to take that to heart.

The Chair: Do you want to respond, Mr. Graham?

Mr. Graham: I basically agree. I think there is an awful lot of paperwork and hoops to jump through that do not serve a useful purpose.

En outre, les fardeaux imposés à nos agents officiels augmentent continuellement. Il y a quelques années, j'ai dit à M. Kingsley, d'Élections Canada, que si son bureau imposait d'autres fardeaux à nos agents officiels, il allait devoir les inscrire sur sa liste de paye. Je lui ai demandé de nous fournir des agents officiels, parce qu'il est difficile de les recruter. Les personnes qui ont joué le rôle d'agent une fois ne répètent pas l'expérience à moins d'être très dévouées ou masochistes.

Mme Di Carlo : Il y a au sein du Comité consultatif des partis politiques un libéral qui est avocat. Il fait des blagues sur l'argent qu'il a fait, en parlant des tracas que les exigences de la loi créent pour tous les partis politiques. Si vous déposez votre rapport en retard, ne serait-ce que d'une journée, vous devez comparaître devant un juge.

Ce que M. Gray dit est très important. Même si vous n'avez rien à la fin d'une élection, vous devez vous soumettre à toute cette paperasserie. À l'heure actuelle, un de nos candidats fait l'objet d'une vérification pour 4 \$, si vous pouvez imaginer la correspondance échangée à propos des 4 \$ qu'il a dû verser pour fermer un compte bancaire dans lequel il n'avait pas d'argent.

Le sénateur Joyal : Évidemment, vous n'avez reçu aucune somme du gouvernement.

Mme Di Carlo : On a créé un monstre. Les problèmes et les répercussions se multiplient avec chaque modification. Tous les partis ont été aux prises avec ces problèmes. Regardez les difficultés que les deux partis ont eues avec leurs congrès et leurs ventes aux enchères. Personne n'a mis cela dans la loi pour être méchant, mais c'est ce qui se produit.

M. Figueroa : Nous avons fait des renvois très précis à cette loi. Dans notre mémoire, dont des copies ont été remises au greffier du comité, nous avons parlé des articles 521 et 501 de la loi. Nous avons formulé des recommandations précises concernant ces articles.

Soit dit en passant, les 250 membres ne sont pas seulement des personnes qui appuient l'enregistrement du parti. Ces personnes doivent être des membres officiels du parti, et ainsi de suite. Nous ne demandons pas d'abaisser le nombre à 100. Nous pouvons composer avec les 250 signatures. Toutefois, nous tenons à ce que vous sachiez que toute tentative visant à augmenter ce nombre ferait augmenter aussi le seuil administratif — comme la règle des 50 candidats — et poserait un défi. J'incite fortement le comité à ne pas envisager pareille mesure. C'est pourquoi j'ai insisté pour que vous preniez à cœur le vrai message d'inclusion en démocratie qu'envoie la décision de la Cour suprême.

J'aimerais ajouter brièvement une chose : les Canadiens veulent plus de diversité et plus d'options. Un pourcentage beaucoup plus faible de Canadiens croient qu'il y a déjà trop de choix; ils souhaitent moins d'options. Il importe que les législateurs prennent la chose à cœur.

Le président : Voulez-vous répondre, monsieur Graham?

M. Graham : Je suis essentiellement d'accord. Je crois qu'il y a une montagne de paperasse et d'obstacles qui n'ont aucune utilité.

Senator Oliver: I have heard Mr. Gray say on many occasions that he wants the candidates to have the opportunity to present ideas to the electorate and the voters have a right to be informed.

I think we have one of the best communications systems backed by our Charter. There are several ways to communicate your message to the people via radio, TV, newspapers, periodicals, Internet or by mail. It is hard to think of any other countries where it is easier to get your message out to people.

Do you not agree with me that it is easy to allow the voter the right to be informed and that it is easy for you to inform the voter?

Mr. Gray: I would agree the media exists but access to the media is extremely limited, particularly for the smaller parties.

Senator Oliver: What about the Internet?

Mr. Gray: The Internet has been a godsend. It has opened up a great many opportunities and we are attempting to use it. However, the other media are becoming increasingly expensive combined with the legislation that is before you have constricted our ability to raise funds. We do not have the resources with which to buy time in the other media, which still remain the main channel of communication for most Canadians.

Senator Milne: How big should a party be if it does not have 50 members? Is there any cut-off point between one and 50? We heard yesterday from one of the parties that perhaps it should be the union parlance "one is an individual, two is a party."

Ms. Di Carlo: Simply because a political party fields one or 50 candidates does not necessarily have anything to do with their size. We are talking about being registered and being able to have your name on the ballot as a political party. If you are fielding one candidate, if you have a political party for that candidate, why should they not have their name on the ballot? Theoretically the Liberal Party could declare it will protest the system and run one candidate. They are still a political party.

Mr. Gray: I would not object at all if the legislation were to require two members and say that one person is an independent because then you have more than one candidate who wants to wear the same label and advance the same policies. That kind of limitation would not bother me at all.

There is another element that I think ought also to be raised: Once a party has gone through the process of becoming registered, is a registered federal political party and is recognized as such, why do we have to go out and raise 100 signatures in a riding in order to field a candidate there? Why cannot that party say, "We decide to choose a candidate? We are a party and registered." Why do we have to go through the exercise of standing out in the rain in front of a shopping mall and approach 100 people for permission to run a candidate? We are already a party.

Le sénateur Oliver : J'ai entendu M. Gray dire à maintes reprises qu'il souhaite que les candidats aient la chance de présenter des idées à l'électorat et que les électeurs ont le droit d'être informés.

Nous avons, je crois, un des meilleurs systèmes de communication, qui s'appuie sur notre Charte. Vous avez plusieurs moyens de communiquer votre message aux gens : la radio, la télévision, les journaux, les périodiques, Internet ou le courrier. Nulle part ailleurs n'est-il plus facile de diffuser un message.

N'êtes-vous pas d'accord avec moi pour dire qu'il est facile de permettre à un électeur d'être informé comme il en a le droit et qu'il est facile pour vous d'informer l'électeur?

M. Gray : Je suis d'accord pour dire que les médias existent, mais l'accès aux médias est extrêmement limité, en particulier pour les petits partis.

Le sénateur Oliver : Que faites-vous d'Internet?

M. Gray : Internet a été une bénédiction. Il nous a ouvert de nombreuses portes, et nous essayons de l'utiliser. Toutefois, les autres médias deviennent de plus en plus coûteux, et la loi que vous avez devant vous a limité notre capacité de recueillir de l'argent. Nous n'avons pas les ressources nécessaires pour acheter du temps d'antenne dans les autres médias, qui demeurent la principale voie de communication pour la plupart des Canadiens.

Le sénateur Milne : Combien de membres faut-il pour former un parti, si ce n'est pas 50? Où doit-on trancher entre 1 et 50? Un des partis nous a dit hier qu'il faudrait peut-être tenir le langage des syndicats et dire « une personne est un individu, deux personnes forment un parti ».

Mme Di Carlo : Le fait qu'un parti politique présente 1 ou 50 candidats n'a rien à voir avec sa taille. Nous parlons du fait d'être enregistré et de pouvoir mettre votre nom sur le bulletin en tant que parti politique. Si vous présentez un candidat, si vous avez un parti politique pour ce candidat, pourquoi n'aurait-il pas son nom sur le bulletin? En théorie, le Parti libéral pourrait décider de contester le système et de ne présenter qu'un seul candidat. Il reste quand même un parti politique.

M. Gray : Je n'aurais aucune objection à ce que la loi exige qu'il y ait deux membres et qu'elle dise qu'une seule personne est un candidat indépendant, parce que vous auriez alors plus qu'un candidat qui souhaite porter la même étiquette et faire valoir les mêmes politiques. Pareille limite ne me dérangerait pas du tout.

Il y a un autre aspect qui, selon moi, doit être abordé : lorsqu'un parti réussit à se faire enregistrer, qu'il devient un parti politique fédéral enregistré et qu'il est reconnu comme tel, pourquoi doit-il encore recueillir 100 signatures dans une circonscription pour pouvoir y présenter un candidat? Pourquoi ce parti ne peut-il pas dire « Nous choisissons un candidat. Nous sommes un parti enregistré »? Pourquoi faut-il attendre sous la pluie devant un centre commercial et demander à 100 personnes la permission de présenter un candidat? C'est déjà un parti.

Mr. Graham: I do not know if the Green Party has a position on your specific question. I do not have the capacity to make up on the fly. However, I think that two would be consistent with the principles of the Green Party.

Senator Milne: Thank you. My last question is in regards to Ms. Di Carlo being the first representative of a party that we have before us who said the federal government should not fund parties at all. Mr. Figueroa, you suggested in this very good little chart that you have given us that perhaps subsection 435.01(1) should be amended to remove the vote threshold of 2 per cent overall or 5 per cent in a riding in order to get funding.

Where do the other two witnesses stand on that issue?

Mr. Gray: I stand with Thomas Jefferson who said that it is tyrannical to compel someone to pay for the promulgation of ideas with which he or she does not agree. I object to my taxes being polled and sent off to parties. If some of my taxes are going to go with a party, I want to the right to say who gets it.

Mr. Graham: I think it should be equal for all registered parties.

Mr. Figueroa: I want to clarify our position. The position we took when Bill C-20 was introduced and I appeared at the House of Commons committee on that legislation, we indicated that we were actually opposed to public financing of parties. However, if it was going to be done, it had to be done on the basis of not providing privilege to some parties and withholding it from others. We opposed the threshold and we continue to do so through this court challenge. We also oppose in particular the opposition to the funding of parties by trade unions. We see a big difference between trade unions and Bay Street corporations. Trade unions have conventions. They have to answer every two years to their members. It is true that you may have to answer to your shareholders, but your shareholders could probably fit in this room, except for those of large publicly-traded companies. Many private companies have tremendous resources and are accountable to virtually no one, but trade unions have democratic structures. They have to have conventions where they can be voted out, policies can be overturned and so on. We think it was an attempt to weaken labour's involvement in the political process and we are fundamentally opposed to any attempt of that kind.

Nelson Wiseman, Associate Professor, Department of Political Studies, University of Toronto, as an individual: Honourable senators, I want to thank you for thinking I can contribute to your deliberations. I want to thank Mireille Aubé for forwarding the comments of the Chief Electoral Officer, and I want to apologize for not being able to speak in Canada's other official language.

When I appeared before your committee in 2004, I was highly critical of the *Figueroa* decision and anxious about its implications. I derided the court's rationale for undoing the old

M. Graham : Je ne sais pas si le Parti vert a une position sur ce que vous dites. Je ne peux pas improviser. Toutefois, je crois que le fait d'exiger deux candidats serait cohérent avec les principes du Parti vert.

Le sénateur Milne : Merci. Mme Di Carlo a été la première représentante d'un parti à comparaître devant nous qui a dit que le gouvernement fédéral ne devrait pas du tout financer les partis, et c'est sur quoi porte ma dernière question. M. Figueroa, dans le petit tableau très intéressant que vous nous avez donné, vous avez dit que le paragraphe 435.01(1) devrait peut-être être modifié pour éliminer le seuil de 2 p. 100 pour l'ensemble de l'électorat ou le seuil de 5 p. 100 dans une circonscription, qui est exigé pour obtenir un financement.

Qu'est-ce que les deux autres témoins pensent de cette proposition?

M. Gray : À l'instar de Thomas Jefferson, je dirais qu'il est tyrannique d'obliger quelqu'un à payer pour la promulgation d'idées auxquelles il ne croit pas. Je ne suis pas d'accord pour que mes impôts servent à des sondages et soient envoyés à des partis. Si une part de mes impôts doit être envoyée à un parti, je veux pouvoir dire quel parti doit recevoir cet argent.

M. Graham : Je crois que les sommes devraient être égales pour tous les partis enregistrés.

M. Figueroa : J'aimerais clarifier notre position. Lorsque le projet de loi C-20 a été présenté et que j'ai comparu devant le comité de la Chambre des communes à ce sujet, nous avons indiqué que nous étions contre le financement public des partis. Toutefois, si ce financement devait être fait, il ne faudrait pas privilégier certains partis au détriment des autres. Nous nous sommes opposés au seuil et nous continuons de le faire devant les tribunaux. Nous nous opposons aussi à l'interdiction du financement des partis par les syndicats. Selon nous, il y a une énorme différence entre les syndicats et les sociétés de Bay Street. Les syndicats tiennent des assemblées. Ils sont redevables devant leurs membres tous les deux ans. C'est vrai que vous avez aussi à rendre des comptes à vos actionnaires, mais ceux-ci entreraient probablement tous dans cette salle, sauf pour ce qui est des grandes sociétés cotées en bourse. De nombreuses entreprises privées ont des ressources énormes et n'ont de compte à rendre à personne, tandis que les syndicats ont des structures démocratiques. Ils doivent tenir des assemblées où ils peuvent être déçus, les politiques peuvent être renversées, et ainsi de suite. Selon nous, cette mesure visait à affaiblir la participation des travailleurs dans le processus politique et nous sommes fondamentalement opposés à toute tentative de cette nature.

Nelson Wiseman, professeur associé, Département d'études politiques, Université de Toronto, à titre personnel : Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de penser que ma contribution pourrait vous être utile. Je remercie également Mireille Aubé, qui a transmis les commentaires du Directeur général des élections, et je vous prie de m'excuser de ne pouvoir m'exprimer en français.

Lorsque j'ai comparu devant vous en 2004, j'ai fortement critiqué la décision *Figueroa* et je me suis inquiété de ses possibles répercussions. J'ai tourné en dérision les motifs invoqués par la

party registration regime based on what the court termed “meaningful participation.” The term strikes me as a platitude. It is an elastic phrase that may be stretched quite far.

I was concerned about potential abuse of the tax system, the provision of potential public subsidies and services to parties whose objectives are essentially non-political, and the proliferation of registered parties, which would confound voters and undermine the integrity of the electoral system.

I recalled the Natural Law Party, which ran 251 candidates in the 295 constituencies in 1993. It spent \$3.4 million and garnered less than 2 per cent of the vote. The party seems to have disappeared as quickly as it arose. Whatever it was trying to accomplish by using the electoral system — presumably the fostering of transcendental meditation, yogic flying and changing the positioning of the front door of Parliament — it was not successful.

Let us remember that parties are essentially voluntary organizations, and if a larger party enjoys advantages over a smaller one, it is by virtue of its larger voluntary base in terms of members and contributions. I am happy to report that despite my misgivings, the new regime seems to have worked. Therefore, although I cannot comment on the implications for the tax system in terms of tax deductible contributions receipts issued by small parties, my concerns about registration and proliferation of parties have not developed.

The impact of the new regime appears to have been minimal. There were 14 registered parties in 1993, 9 in 1997, 11 in 2000 and 15 in 2006, and now I understand that there are 16 registered parties. Therefore, we are back to where we were in 1993 before the court ruling.

I am concerned, however, that the current requirements for registration and for the electoral system generally may continue to be assaulted and potentially undone by the courts. I will give a couple of examples.

The current regime requires that the 250 electors who are party members must provide their addresses. There is a case before the British Columbia Supreme Court challenging the federal voter identification requirement law, which was passed last year. That law requires a citizen to provide identification with an address. This action, launched by individuals and groups representing the homeless, university students, Aborigines and seniors, if successful, will undermine the registration requirements and the Chief Electoral Officer's ability to ascertain who these 250 party members are, since there will be no way of contacting them if they fail to provide an address.

I also envisage potential assaults on the press coverage of parties and elections as denying what the court called meaningful participation. That was the essential message I got from the

cour pour éliminer l'ancien processus d'enregistrement des partis au nom de ce qu'elle a appelé le droit de « participer utilement ». Ça me semble un lieu commun. C'est une expression plutôt vague qui peut englober bien des choses.

Je craignais qu'on abuse du régime fiscal, que des partis dont les objectifs ne sont pas proprement politiques bénéficient de fonds et de services publics, et que les partis enregistrés prolifèrent, ce qui embrouillerait les électeurs et compromettrait l'intégrité du système électoral.

Je me souviens du Parti de la loi naturelle du Canada qui, en 1993, a présenté des candidats dans 251 des 295 circonscriptions. Il a dépensé 3,4 millions de dollars et recueilli moins de 2 p. 100 des voix. Ce parti semble avoir disparu aussi rapidement qu'il était apparu. Peu importe ce qu'il essayait d'accomplir par l'entremise du système électoral — vraisemblablement promouvoir la médiation transcendantale et le vol yogique et changer l'emplacement de la porte principale du Parlement —, il n'a pas réussi.

Il ne faut pas oublier que les partis sont d'abord et avant tout des organisations bénévoles; si un grand parti bénéficie d'avantages dont les petits partis ne profitent pas, c'est grâce au nombre de ses membres bénévoles et contributions volontaires. Je me réjouis de constater que, malgré mes doutes, le nouveau système semble fonctionner. Par conséquent, même si j'ignore si le fait que les petits partis puissent délivrer des reçus pour les contributions déductibles d'impôt a eu des répercussions sur le régime fiscal, je dois admettre que mes craintes au sujet de l'enregistrement et de la prolifération de partis ne se sont pas avérées.

Le nouveau régime semble avoir eu une incidence minimale. On comptait 14 partis enregistrés en 1993, neuf en 1997, 11 en 2000 et 15 en 2006, et je crois qu'il y en a maintenant 16. Par conséquent, nous sommes au même point qu'en 1993, avant la décision de la cour.

Toutefois, ce qui m'inquiète, c'est que les tribunaux pourraient continuer à attaquer et à miner le processus actuel d'enregistrement des partis et le système électoral dans son ensemble. Permettez-moi de vous donner quelques exemples.

En vertu des règles en vigueur, les 250 électeurs qui appuient un parti doivent fournir leur adresse. Or, la mesure législative qui l'exige, soit la loi fédérale sur l'identification des électeurs adoptée l'année dernière, fait actuellement l'objet d'une contestation devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Ce recours a été intenté par des particuliers et des groupes représentant les sans-abris, les étudiants, les Autochtones et les personnes âgées. S'ils ont gain de cause, la décision de la cour pourrait compromettre le processus d'enregistrement et la capacité du directeur général des élections à vérifier l'identité des 250 membres d'un parti, puisque, sans adresse, il n'aura aucun moyen de les contacter.

Je prévois également qu'on s'en prenne à la couverture des élections par les médias, qu'on accusera de priver certains partis de ce que la cour appelle la participation utile. C'est en gros ce que

contributions this morning, and I am willing to respond to some of the comments they made, which I found illuminating, as I did the information they brought to bear.

While the Charter of Rights applies only to government laws and institutions, and one such institution is the CBC. Although I am not a lawyer, but rather a political scientist, I believe it is conceivable that a party with a single candidate could insist on participating in a televised leaders' debate on the grounds that, without access, he or she is denied meaningful participation in the election. If such a challenge is successful, it will probably lead to the end of televised leaders' debates insofar as CBC is concerned.

I am certain that the four major parties would not participate in a leaders' debate involving all 16 or more registered parties. This occurred in 2000 when CBC invited the leaders of all 11 registered parties to participate. The leaders of the five parliamentary parties all boycotted that debate. In the end, the six smaller non-parliamentary parties, some of whom you have heard from today, participated, and a separate debate of the leaders of the five major parties was broadcast. Many people watched that broadcast; very few people watched the broadcast of the smaller parties. Viewership was so low that, to my knowledge, no such televised debate of the smaller party leaders has taken place since then because of insufficient public interest.

I do not believe that registered parties should have regional requirements imposed on them in terms of where candidates run or in terms of where their 250 members come from. If all party members come from one riding, that is fine according to the court's ruling, and I think we must accept that. If they only nominate one candidate that is fine as well, although it makes a mockery of the idea that they are participating meaningfully in a national election.

I wholeheartedly agree with the Chief Electoral Officer that his office, or that of the Commissioner of Canadian Elections, ought not to be in the business of defining what constitutes public affairs. Similarly, the Chief Electoral Officer ought not to be reviewing the constitutions of parties or tracking their activities via the press. It is very important that the Chief Electoral Officer not be put in a position of making subjective political judgments.

I also do not think that it should be the Chief Electoral Officer's job to be proactive in informing the public via public education campaigns about the party registration requirements or the platforms of parties, as the spokespeople suggested for the CEO's website. I do not think the Chief Electoral Officer should be in the business of promoting the promotion of new parties.

I return to the point that parties are voluntary organizations and associations. Government ought not to induce or encourage their formation and similarly, although you might object to this, I do not think government should be in the business of inducing people to vote. It is the elector's right not to vote in our country, under the current law.

I agree with Senator Di Nino's concerns regarding potential abuses, such as groups or individuals using the registration regime to promote non-political causes from transcendental meditation

j'ai compris des commentaires formulés ce matin, et je suis prêt à réagir à certains d'entre eux, puisqu'ils m'ont beaucoup éclairé, tout comme les renseignements qui ont été présentés.

La Charte des droits ne s'applique qu'aux lois et institutions gouvernementales, comme Radio-Canada. Bien que je ne sois pas avocat, mais plutôt politologue, je conçois qu'un parti présentant un seul candidat insiste pour participer au débat télévisé des chefs, arguant que lui en refuser l'accès l'empêcherait de participer utilement aux élections. Si ce parti avait gain de cause, Radio-Canada cesserait probablement de téléviser les débats des chefs.

Je suis certain que les quatre grands partis ne participeraient pas au débat des chefs si les 16 partis enregistrés — ou plus — y prenaient part. C'est ce qui s'est passé en 2000, lorsque Radio-Canada a invité les chefs des 11 partis enregistrés. Les dirigeants des cinq partis à la Chambre ont alors boycotté le débat. Au bout du compte, seuls les représentants des six petits partis non élus — dont certains ont témoigné aujourd'hui — ont participé, et on a tenu un autre débat entre les chefs des cinq grands partis. De nombreux téléspectateurs ont suivi ce dernier, mais très peu se sont intéressés à celui des petits partis. En fait, ils ont été si peu nombreux qu'à ma connaissance, aucun autre débat de ce genre n'a eu lieu depuis, en raison du manque d'intérêt du public.

Je ne crois pas qu'on devrait imposer aux partis enregistrés des critères géographiques régissant où ils doivent présenter des candidats et d'où doivent être issus leurs 250 membres. Selon la décision de la cour, tous les membres d'un parti peuvent venir d'une seule circonscription, alors nous devons l'accepter. Un parti peut également ne nommer qu'un seul candidat, bien que cela aille complètement à l'encontre du concept de participation utile aux élections nationales.

Je suis tout à fait d'accord avec le directeur général des élections lorsqu'il dit que son bureau, ou celui du commissaire aux élections fédérales, ne devrait pas se mêler de déterminer ce qui constitue les affaires publiques. De la même façon, le DGE ne devrait pas étudier la constitution des partis ni suivre leurs activités dans la presse. Il est extrêmement important que le directeur général des élections ne soit pas en position d'émettre des jugements politiques subjectifs.

En outre, je ne crois pas qu'il devrait incomber au DGE d'informer proactivement le public, par l'entremise de campagnes de sensibilisation, des exigences régissant l'enregistrement des partis ou des programmes de ceux-ci, comme le porte-parole a suggéré de le faire sur le site web du DGE. Je ne crois pas que le directeur général des élections doive s'employer à promouvoir les nouveaux partis.

J'en reviens à l'idée que les partis sont des organisations et des associations bénévoles. Le gouvernement n'a pas à encourager leur création. Qui plus est, même si vous n'êtes pas d'accord, il n'a pas non plus à inciter les gens à aller voter. Les citoyens ont le droit de ne pas exercer leur droit de vote dans ce pays, en vertu des lois actuelles.

Je partage les préoccupations du sénateur Di Nino en ce qui concerne les groupes ou les particuliers qui pourraient se servir à mauvais escient du système de partis enregistrés pour

to chiropractic services to selling real estate or some other product. Parliament must be vigilant that the rules for accessing tax dollars via party subsidies and tax receipts are not abused.

Another potential danger to the current registration regime is that the same 250 electors could create multiple parties in an attempt to discredit or “frivolize” the electoral system. I am thinking of Rick Mercer. An entertainer such as a comedian or television personality whose objective is to gain publicity for his career could encourage such a tactic. He could get the same 250 people to form 250 parties by signing each other's forms. Think back a few years to when Mr. Mercer got hundreds of thousands of Canadians to have a referendum on Stockwell Day changing his name to Doris Day. This is a nefarious device, but it could potentially undermine the probity of the electoral system. There are jokers out there.

I continue to lament the role of the courts and the undoing and reworking of the electoral regime that I think has served Canadians well, which has been looked to by many states abroad as fair, democratic, transparent and accessible. Nevertheless, the damage I anticipated from the *Figueroa* decision has not been significant to date and I would not propose further legislative changes.

In this respect, rather than citing Jefferson, let me paraphrase someone who has influenced our Constitution — Edmund Burke, who said that if it is not necessary to change, it is necessary not to change. While it is the obligation of the courts to remedy the violation of the rights of individuals, it is the duty of Parliament to maintain and safeguard the integrity of the electoral system. I do not believe that the registration requirements have either contributed to or taken away from Canada's reputation as a vital and vigorous democracy. I believe that the public perceives the electoral system and its administration as politically neutral, and it is important that the neutrality be preserved.

Senator Andreychuk: Professor Wiseman, when we were originally studying this bill, the neutrality of the Chief Electoral Officer was my preoccupation and that of other committee members. As you said, despite our concerns, it seems that has not been a problem. While many other issues have been raised, the main concern was really about neutrality.

All the ways in which we imagined that the process might have been abused appear not to have come to fruition. We have 16 registered parties. They may struggle with complying with some of the regulations, but they are not that onerous, and they are not abused.

Can we maintain the proper balance by continuing the present regime? I am not troubled by the thought that someone may wish to abuse the system, because if someone defines a policy issue,

promouvoir leurs causes non politiques, allant de la méditation transcendante aux services chiropratiques, en passant par la vente de biens immobiliers ou autres. Le Parlement doit s'assurer qu'on ne contourne pas les règles régissant les allocations aux partis et les reçus aux fins de l'impôt, parce qu'il s'agit de l'argent des contribuables.

Un autre risque pour le système actuel, c'est que les mêmes 250 électeurs créent de multiples partis afin de discréditer ou de tourner en ridicule le système électoral. Je pense entre autres à Rick Mercer. Des comédiens ou des personnalités de la télévision qui veulent faire parler d'eux pourraient encourager le recours à une telle tactique. Ils pourraient inciter ces 250 personnes à créer 250 partis en signant les formulaires les uns des autres. Souvenez-vous; il y a quelques années, M. Mercer avait convaincu des centaines de milliers de Canadiens de demander un référendum pour que Stockwell Day soit renommé Doris Day. C'est répréhensible, et ça pourrait porter atteinte à la probité du système électoral. Il y a des petits farceurs parmi nous.

Je continue de déplorer le rôle des cours ainsi que la détérioration et le remaniement du régime électoral qui, selon moi, a bien servi les Canadiens, et qui est considéré par de nombreux pays comme étant juste, démocratique, transparent et accessible. Néanmoins, les répercussions néfastes que je prévoyais à la suite de la décision *Figueroa* se sont révélées négligeables jusqu'à maintenant. Je ne recommanderais donc pas d'autres modifications à la loi.

À cet égard, plutôt que de citer Jefferson, je me permettrais de paraphraser un homme qui a influencé notre Constitution : Edmund Burke, qui a dit que s'il n'était pas nécessaire de changer, il était nécessaire de ne pas changer. Alors qu'il incombe aux cours de remédier à la violation des droits des personnes, il incombe au Parlement de maintenir et de sauvegarder l'intégrité du système électoral. Je ne crois pas que les critères d'enregistrement aient contribué à renforcer ni à défaire la réputation du Canada en tant que démocratie vivace et dynamique. Je crois que le public considère le système électoral et son administration apolitiques, et il importe de préserver cette neutralité.

Le sénateur Andreychuk : Monsieur Wiseman, lorsque nous avons commencé à étudier ce projet de loi, je me préoccupais surtout, comme d'autres membres du comité, de l'objectivité du directeur général des élections. Comme vous l'avez dit, malgré nos craintes, il semble que ça n'ait pas été un problème. Bien que nous ayons soulevés d'autres points, notre nous inquiétions surtout de la neutralité.

Nous avons imaginé toutes sortes de façons possibles d'user à mauvais escient du processus, mais aucune ne s'est concrétisée. Nos 16 partis enregistrés ont peut-être du mal à respecter certaines règles, pourtant pas si contraignantes, mais ils ne les enfreignent pas.

Peut-on maintenir un équilibre en conservant le système actuel? Je ne m'inquiète pas du fait que certains pourraient essayer d'en tirer profit, parce que si quelqu'un définit un enjeu politique — et

which is what we do in a democracy, and can convince others that it is sufficiently important policy issue, then they can use the system as a tool.

We heard from a party yesterday that said it was really an advocacy group but found it could not get third-party advertising in that way so it went the political route. That group is finding merit in being a political party. It all seems to me to be in the span of democracy.

Do you still believe that the abuses will probably not occur because other parties will be vigilant to find out what is going on in the system? In other words, if we move away from what we have done in the last two or three years, someone will point it out — the press, another political party or an academic. Do we have sufficient scrutiny to ensure that we do not go off the rails?

Mr. Wiseman: I did not benefit from the comments of the Liberal Party or the NDP spokespeople who I understand were here yesterday. So far, we have not gone off the rails. I see potential for abuse, which is the job of creative political thinkers. Some of the problems I envisaged have not developed. We still can have problems, but in light of court's ruling in *Figueroa* I think we are in a straitjacket to some extent.

I am uncomfortable with the continual lowering of thresholds and expanding of access in certain ways. I was very interested in Mr. Gray's comment, which I found earnest and well formed. However, we have a potential clash between the right to vote, which I think the courts have been too liberal in interpreting, and freedom of the press. If the next step is to compel our media to give every registered party equal time, this does not contribute to the functioning of our democracy. It brings the state into the role of controlling and supervising the media about which I am very uncomfortable.

We have made the assumption that money buys elections. We also know that under the law, before the registration regime was undone, you needed money to broadcast. However, you were only entitled to so much free time by the stations. This is still the situation.

In the 1993 election, the Conservative Party had more access to broadcasting time than any party in the country. They spent more money than any other party in the country. They won two seats as a result. The Reform Party came out of the blue. I agree with Senator Stratton and in addition to the CCF, NDP and Reform Party, we could also add to your list the Progressive Party, the Bloc and the Social Credit Party. These parties arose not because they were under the wing of government or the courts but because there was a popular base for them.

The Communist Party of Canada elected someone to Parliament in 1943. They elected people to our provincial parliaments. They did not do this because the state was accommodating their interests or because the media was any more sympathetic to them then. Indeed, the assault on the media by the Green Party of Canada was quite interesting. I enjoyed their comments; I am contrarian by nature.

c'est le propre de la démocratie — et peut convaincre d'autres personnes de l'importance de cette question, le système devient un instrument.

Hier, un parti nous a dit qu'il était au fond un groupe de revendication, mais qu'il ne pouvait faire de publicité comme tel, alors il s'est enregistré et trouve maintenant des avantages à être un parti politique. Ça me semble respecter l'esprit de la démocratie.

Croyez-vous encore qu'on ne profitera pas du système grâce à la vigilance d'autres partis? En d'autres mots, si on s'écarte de ce qui s'est fait au cours des deux ou trois dernières années, quelqu'un — les médias, un autre parti politique ou un universitaire — le soulignera. Le système est-il assez surveillé pour empêcher un dérapage?

M. Wiseman : Je n'ai pas entendu les commentaires des libéraux et des néo-démocrates, qui, je crois, ont témoigné devant vous hier. Jusqu'à maintenant, on n'a pas dérapé. Je vois les éléments qu'on pourrait exploiter, mais c'est le travail des analystes politiques créatifs. Certains des problèmes que j'avais prévus ne se sont pas posés. Ils ont encore le temps de surgir, mais étant donné la décision de la cour dans l'affaire *Figueroa*, je crois que nous sommes en quelque sorte pieds et poings liés.

Je m'inquiète de l'abaissement constant des seuils et de l'élargissement de l'accès. J'ai trouvé les commentaires de M. Gray très intéressants, sérieux et mûrement réfléchis. Toutefois, il pourrait y avoir un conflit entre le droit de voter, que selon moi les cours ont interprété de façon trop large, et la liberté de la presse. La prochaine étape semble consister à forcer les médias à donner un temps d'antenne égal à tous les partis enregistrés, ce qui ne contribue pas au bon fonctionnement de notre démocratie. Cela oblige plutôt l'État à contrôler et à superviser les médias, ce qui me déplaît énormément.

On a laissé entendre que les votes pouvaient s'acheter. Nous savons en outre qu'en vertu de la loi, avant que le régime d'enregistrement ne soit sapé, il fallait acheter du temps d'antenne, puisque les stations n'en offraient qu'une petite partie gratuitement. C'est encore le cas aujourd'hui.

Au cours de la campagne électorale de 1993, le Parti conservateur avait obtenu plus de temps d'antenne et dépensé plus d'argent que tout autre parti au pays. Il a gagné deux sièges. Le Parti réformiste est quant à lui sorti de nulle part. Je suis d'accord avec le sénateur Stratton, qui a parlé du CCF-NPD et du Parti réformiste, et j'ajouterais même à la liste le Parti progressiste, le Bloc et le Parti Crédit Social. Ces partis ont pris de l'expansion non pas parce qu'ils étaient protégés par le gouvernement ou les cours, mais parce qu'ils étaient populaires.

Le Parti communiste du Canada a fait élire un candidat au Parlement en 1943, et d'autres dans des assemblées législatives provinciales. S'il a réussi, ce n'est pas parce que l'État l'a aidé ou parce que les médias le malmenaient moins à l'époque. En effet, l'attaque menée par le Parti vert du Canada contre les médias était tout à fait intéressante. J'ai bien aimé ses commentaires; j'aime me faire l'avocat du diable.

On election day in Ontario last October, every party was given equal space in *The Toronto Star*. The photo of the Green Party of Canada leader was there. I have never seen so much coverage for the Green Party of Canada in the last federal election or in the Ontario election. They did not do too badly in the Ontario election; in the federal election they still received less than 5 per cent.

Believing in democracy does not mean that you must deal equally with every group. Let us have the free expression of ideas. Certain parties are more popular than others and that reflects what the public wants. If the public were more interested in these minor parties, it would have been revealed in the televised leaders' debates of the minor parties.

Senator Milne: Professor, I wish to ask you the same questions I asked all the political parties. It has to do with the size of a party. Is one too small? Having gone down to one from 50 because of the *Figueroa* decision, is one too small?

We heard from one of the parties yesterday that one candidate is an individual or an independent and two could make a party.

Mr. Wiseman: We must live with the court's decision.

Senator Milne: The court did not suggest how many. They just said 50 were too many.

Mr. Wiseman: However, I thought they also said no threshold was acceptable.

The Chair: No, I do not think so.

Senator Joyal: It was not as absolute as that.

Mr. Wiseman: My understanding is that is how the Chief Electoral Officer at that time interpreted it.

Senator Joyal: Yes, that is it.

Mr. Wiseman: On his advice, that is how Parliament acted.

I think there is a danger here that raising it to five or ten, which I do not think is a significant legislative change, it will lead us back to the courts.

When I was here four years ago, I recall Mr. Figueroa saying that it did not matter what Parliament did, he would just keep challenging these laws. That was reaffirmed; I learned more information today.

I am surprised with what we have done with this very simple principle. I do not think the fathers of the Charter thought the right to vote, as a democratic right, would end up in the courts in such a broad, interpretive way.

I was perfectly comfortable with the role of 50. I thought Canadians had plenty of choice and I thought parties not registered could still have their impact. When we go to vote, everyone here is assuming that you are going there and you are voting for party. The largest names on the ballots are for candidates. Until 1974, no parties' names appeared on the ballot. It was out of concern for clarity. In the 1960s, the Barbeau

En octobre dernier, le jour des élections ontariennes, tous les partis ont obtenu le même espace publicitaire dans le *Toronto Star*. La photo de la chef du Parti Vert du Canada y figurait. Je n'ai jamais vu une aussi vaste couverture médiatique pour le Parti Vert, que ce soit au cours des dernières élections fédérales ou ontariennes. Le parti a plutôt bien réussi dans cette province; mais au niveau fédéral, il a tout de même obtenu moins de 5 p. 100 des voix.

La démocratie ne dicte pas un traitement égal de tous les groupes. Il faut permettre la libre expression des idées. Certains partis sont plus populaires que d'autres, ce qui reflète les aspirations du public. Si celui-ci s'intéressait davantage aux petits partis, nous l'aurions vu dans les cotes d'écoute des débats télévisés de leurs chefs.

Le sénateur Milne : Monsieur, j'aimerais vous poser la question que j'ai également lancée à toutes les formations politiques. C'est au sujet de la taille d'un parti. Est-ce qu'un candidat, c'est trop peu? Nous sommes passés de 50 à 1 en raison de la décision *Figueroa*, mais est-ce insuffisant?

L'un des partis nous a dit hier qu'un candidat représentait une personne ou un indépendant, et que deux formaient un parti.

M. Wiseman : Il faut respecter la décision de la cour.

Le Sénateur Milne : Celle-ci n'a pas dit quel devrait être le minimum, mais seulement que 50, c'était trop.

M. Wiseman : Je croyais qu'elle avait également statué qu'aucun seuil n'était acceptable.

La présidente : Non, je ne pense pas que ce soit le cas.

Le sénateur Joyal : Ce n'était pas aussi tranché.

M. Wiseman : Mais c'est ainsi que le directeur général des élections a interprété la décision à l'époque.

Le sénateur Joyal : Oui, c'est exact.

M. Wiseman : Le Parlement a donc suivi ses conseils.

Je crains qu'augmenter le minimum à cinq ou dix — ce qui représente une modification législative minime — ne suscite de nouvelles contestations judiciaires.

Lorsque j'ai comparu devant vous il y a quatre ans, je me souviens d'avoir entendu M. Figueroa dire que les décisions législatives du Parlement importaient peu, puisqu'il pouvait continuer à les contester. Il l'a d'ailleurs réaffirmé; j'en ai appris plus aujourd'hui.

Je suis surpris de voir ce qu'on a fait de ce principe pourtant très simple. Les pères de la Charte ne pensaient sûrement pas que le droit démocratique de voter serait autant contesté devant les tribunaux et interprété d'une façon si large.

Le minimum de 50 candidats me convenait. Je pensais que les Canadiens avaient suffisamment le choix et que les partis non enregistrés pouvaient tout de même promouvoir leurs idées. Lors d'un scrutin, tout le monde sait qu'il vote pour un parti. Les noms écrits en gros sur les bulletins sont pourtant ceux des candidats. Jusqu'en 1974, les noms des partis n'y apparaissaient pas. Ils ont été ajoutés par souci de clarté. Dans les années 1960, la

commission, concerning election finance legislation, worked on the concept that, if we were to have some control, we had to know who the leader is and whether someone is the genuine candidate. Many of you have been active in politics and you know you can have competing Liberal nomination candidates. "I am the candidate. No, I am the candidate." We could not have that. Who will be able to issue the receipts?

It seemed to me that the number 50 was perfectly reasonable. Given the court's decision, they can undo — but they cannot get there — Parliament's decision that you need 12 to be a recognized party.

I did not like the idea of going down to one. However, in light of the fact we only have 16 and I do not think we can change it, I say, "So far, so good." I take the Chief Electoral Officer's word for it.

Senator Milne: What is your view on public funding? We heard this morning for the first time that one of the parties would prefer no public funding whatsoever. Mr. Figueroa suggested that section 435.01(1) be amended to remove the vote threshold of 2 per cent overall or 5 per cent in a riding to receive public funding.

Mr. Wiseman: If we move toward no public funding, then we are in danger of the American system and the small parties who start complaining that the large parties are buying elections. We heard mixed messages today from the smaller parties. Some, such as the Green Party, are saying they do not have access because the large parties bring in their big guns and their advertising and they can overwhelm them.

We have been expanding the public subsidy regime and now restricting voluntary contributions. Money is like grease in politics: The accountants, lawyers and party strategists of whatever regime you put in place will have ways to get around it. Was not the Liberal Party thinking of having an auction a few weeks ago? There was discussion about whether such an auction violated the law.

I think this dilemma exists in every democracy. I do not think we should move to no public funding. However, I am concerned about continuing to tax the public treasury. While these parties are talking about how they are not getting equal access and how much it is costing them to provide audited statements, look at what it has cost the country to run the Chief Electoral Officer's office over the last 20 or 30 years. It has grown dramatically because the office must have auditors. It was not that long ago that we had a Commissioner of Canadian Elections. I am still not sure what that office does. We did not have visual identification bills and the address requirement. We are building up this huge bureaucracy around voting and procedure. It is not clear to me that we have had palpable fraud in the last 30 or 40 years, although we did have much more in the 19th Century.

commission Barbeau, qui a étudié la législation en matière de financement électoral, est parti du principe que, pour avoir le contrôle, nous devons savoir qui est le chef du parti et qui sont les véritables candidats. Nombre d'entre vous êtes en politique depuis longtemps et savez qu'il peut y avoir plus d'un candidat libéral. « Je suis le candidat. » « Non, c'est moi. » C'est inacceptable. Qui donnera les reçus?

Je trouvais que le minimum de 50 était parfaitement raisonnable. Étant donné ce qu'elle a décidé, la cour pourrait également refuser — mais nous n'en sommes pas là — que le Parlement impose un minimum de 12 candidats pour qu'un parti soit reconnu.

Je n'aime pas l'idée de réduire le minimum à un candidat. Cependant, on ne peut rien y faire et il n'y a que 16 partis enregistrés, donc jusqu'à maintenant ça semble aller. Je m'en remets au directeur général des élections.

Le sénateur Milne : Que pensez-vous du financement public? Pour la première fois, un parti nous a dit ce matin qu'il préférerait son abolition. M. Figueroa a proposé qu'on modifie le paragraphe 435.01(1) afin d'éliminer le seuil de 2 p. 100 du total des votes ou de 5 p. 100 du nombre de voix dans une circonscription pour obtenir des fonds publics.

M. Wiseman : En éliminant le financement public, nous nous rapprocherions dangereusement du système américain, et les petits partis risqueraient de se plaindre que les plus grands achètent le pouvoir. Nous avons entendu des opinions contradictoires aujourd'hui de la part de petits partis. Certains, comme le Parti vert, disent qu'ils n'ont aucune chance parce que les partis plus imposants prennent les grands moyens et achètent beaucoup de publicité, au point de les éclipser.

Nous avons étendu la portée du système d'allocations et imposons des limites aux contributions volontaires. Or, c'est l'argent qui fait marcher la politique : les comptables, les avocats et les stratèges des partis trouveront toujours une façon de contourner les règles. Le Parti libéral n'envisageait-il pas la tenue d'une vente aux enchères il y a quelques semaines? On s'est demandé si cela contrevenait à la loi.

Toutes les démocraties font face à ce dilemme. Je ne pense pas que nous devons éliminer le financement public. Toutefois, il faudrait éviter de continuer à grever le Trésor. Ces partis se plaignent de n'avoir pas un accès équitable au financement et de devoir déboursier des sommes considérables pour fournir des états financiers vérifiés, mais regardez ce qu'il en a coûté pour gérer le bureau du directeur général des élections au cours des 20 ou 30 dernières années. Son budget de fonctionnement s'est accru considérablement depuis qu'il a dû se doter de vérificateurs. Depuis peu, nous avons même un commissaire aux élections fédérales. Je ne sais d'ailleurs toujours pas bien ce qu'il fait. À une certaine époque, nous n'avions pas d'exigences concernant l'identification visuelle des électeurs et la divulgation de leur adresse. Nous sommes en train de bureaucratiser les procédures électorales. Je ne crois pas qu'il y ait eu de fraudes évidentes au cours des 30 ou 40 dernières années, alors que c'était souvent le cas au XIX^e siècle.

The system seems to have served us well. One of the indicators of that is looking comparatively. I notice that countries abroad are coming to our Chief Electoral Officer to ask us to help administer this or that election. In Iraq, Namibia or the Ukraine, they ask, "What do you do in Canada?" We are seen abroad as a model for others. We are spending more time trying to tear down our own system to ensure we are accommodating and fair.

However, the reality is these parties are small because there is not much public support for them. When I hear that the Green Party of Canada was derided because you must be a martyr to run for the Green Party of Canada, I think of the comments made against larger parties. There have been more derogatory comments in the media about the Prime Minister and the Leader of the Opposition than there are about the Green Party of Canada, a party that in my opinion, the media is hesitant to attack.

Senator Joyal: Professor, I enjoy your articles in *The Hill Times*, especially when you deal with the Senate; however, that is not the issue this morning.

You seem to make a distinction between what you consider a serious party and a less serious party. You mentioned the Marijuana Party, or what they call the "Pot Party," for the sake of publicity — and another party that might advocate another public cause that, in your mind, would be more acceptable, such as a pro-life party.

In terms of fairness, it is difficult to establish a distinction based on the merit of the party. Once you start defining a political party, it becomes a risk that those who will apply the criteria of the definition will be subjective.

It seems to me to be a fair approach in the context of the possible proliferation to grant to the commissioner, who has more of a quasi-judicial function, the responsibility to hear the challenges when the Chief Electoral Officer has concluded that a party should be deregistered for X, Y or Z reasons.

If the threat that you were expecting were to happen, and there would be a multiplication and we would have 60 parties in Canada, at that point perhaps the Chief Electoral Officer would have to scrutinize the criteria more thoroughly. In that event, then we should have a process in place to take that responsibility away from the Chief Electoral Officer so that he is not seen to be biased against a party, whatever the promotional objective of that party.

Do you not agree that, in maintaining the reliability of the system, taking into consideration that the regulation that we have now in place will call upon perhaps subjective judgment, we should have a legal process that is out of, or at least seen to be, the credibility of the system?

Mr. Wiseman: My understanding of the current system is simply that if a party gets 250 signatures, people provide their address, they provide a resolution that they have a leader, they meet these requirements every three years, they nominate a single candidate and declare that they are interested in public affairs, they then qualify. I am sorry if I conveyed the impression that I prefer larger parties to smaller parties.

Le système semble nous avoir bien servis. Pour s'en convaincre, il suffit de se comparer. J'ai remarqué que des pays demandent à notre DGE que nous les aidions à l'organisation d'élections. L'Irak, la Namibie et l'Ukraine veulent savoir comment nous fonctionnons au Canada. Nous sommes considérés à l'étranger comme un modèle à suivre. Or, nous passons beaucoup de temps à démolir notre propre système pour nous assurer qu'il soit respectueux et juste.

En fait, ces partis sont petits parce que le public les appuie peu. Lorsque j'entends dire que le Parti vert du Canada a été tourné en ridicule parce qu'on a dit qu'il fallait être martyres pour se présenter comme candidats de ce parti, ça me rappelle les commentaires qui ont été faits à l'encontre des plus grands partis. Les médias ont formulé plus de remarques désobligeantes au sujet du premier ministre et du chef de l'opposition qu'au sujet du Parti vert du Canada, qu'ils hésitent à attaquer, selon moi.

Le sénateur Joyal : Monsieur, j'aime bien vos articles dans le *Hill Times*, surtout lorsqu'ils concernent le Sénat; mais revenons à nos moutons.

Vous semblez établir une distinction entre les partis sérieux et les autres. Vous avez parlé du Parti Marijuana, surnommé le « Parti Pot » pour la publicité, et d'un autre parti qui pourrait défendre une cause qui, selon vous, serait plus acceptable, comme un parti pro-vie.

Il est difficile d'établir une distinction fondée sur le mérite d'un parti qui soit juste. Si on établit une définition de parti politique, on risque d'en voir les critères appliqués subjectivement.

En ce qui a trait à la prolifération possible de partis politiques, il me semblerait juste de déléguer au commissaire, qui joue un rôle plutôt quasi-judiciaire, la responsabilité d'entendre les contestations des décisions du directeur général des élections lorsqu'il radie un parti pour une raison quelconque.

Si les dangers que vous anticipiez se présentaient, s'il y avait véritablement une multiplication des partis politiques et qu'on se retrouvait avec 60 partis au Canada, peut-être que le directeur général des élections devrait examiner les critères de façon plus minutieuse. Il faudrait alors lui retirer cette responsabilité afin qu'il soit impartial envers tous les partis, peu importe leurs objectifs promotionnels.

Ne convenez-vous pas que pour maintenir la fiabilité et la crédibilité du système — étant donné que les règlements actuels pourraient être interprétés de façon subjective —, nous devrions mettre en place un processus juridique indépendant, du moins en apparence?

M. Wiseman : Actuellement, pour qu'un parti politique puisse être enregistré, il lui suffit d'obtenir 250 signatures de membres fournissant leur adresse; de présenter la déclaration de son chef; de se conformer à ces exigences tous les trois ans; de présenter au moins un candidat et de déclarer qu'il s'intéresse aux affaires publiques. Je suis désolé si j'ai donné l'impression de préférer les grands partis aux petits.

I wish all the small parties well. I was a political organizer for what was a small party in Manitoba at one time, the NDP. It was a small party but it became a large party by winning more people over — and I am repeating itself — to its ideas and cause, and also partly due to the failings of the other parties.

Senator Joyal: And the union.

Mr. Wiseman: I thought there was some misinformation today. There were provisions in the CCF for union affiliation and for union funds. You may be surprised to hear that in the 1940s there were more union funds given to the CCF than there were in the 1950s. The parties that have led the NDP in Manitoba have discontinued union funding for the Manitoba NDP and did so before the federal legislation under Gary Doer.

Just as I did not assume that the Liberal Party was simply the party of corporations or the Conservative Party was simply the party of Bay Street before, the CCF-NDP was much more than the party of unions. It was a small party but it stood for other things, just as the Bloc Québécois, which I do not know that much about, represents a broad spectrum of issues.

I do not wish the small parties ill. We have a fairly open, democratic space. The Green Party has demonstrated that a party can gather support and its issues can gather attention. However, I do not like it being turned around that once established as a small party, the reason it is small is because there is assumed discrimination against it, which means that it must have the same access to television and the media as the large party. That would debase the electoral system and that is now the state dictating in a way that makes me uncomfortable. Let us have minimal rules. I like the definition the way it is written now. I do not work in this area all the time, as the Chief Electoral Officer does, or as you do, you give it much more attention.

Overall, I do observe elections; I follow them closely. I watch what is going on during election campaigns. I admire parties such as the Reform Party or the CCF and now the Green Party of Canada, which has gained support and built a constituency for its ideas, which get reinforced. However, the fact that many of these other parties are not doing that well is, in my opinion, more or less a function of public opinion.

Senator Joyal: I agree with you that a party will have success when it grows or promotes a message that runs parallel to where a large segment of public opinion lies. There is no question about the reality of the Green Party of Canada, or the environment, to put it in general terms. The broadest concept that we might want to put in the word “environment” is something that is in the air that was not in the air 30 years ago to the same extent.

I remember when the first environment department was created; it is not that long ago. A party that advocated the environment 50 years ago would have had a narrow base; today it

Je ne souhaite que du bien aux petits partis. J'ai été organisateur politique pour un parti au Manitoba qui était petit à l'époque; je veux parler du NPD. Celui-ci a pris de l'expansion en ralliant de plus en plus de personnes à ses idées et à sa cause — je me répète —, et également un peu aussi grâce aux échecs des autres partis.

Le sénateur Joyal : Et au syndicat.

M. Wiseman : Je crois que nous avons été mal renseignés aujourd'hui. Certaines dispositions de la constitution du CCF portaient sur les affiliations syndicales et le financement provenant des syndicats. Vous serez peut-être surpris d'apprendre que ceux-ci ont donné plus d'argent au CCF dans les années 1940 que 1950. On a mis fin à ce genre de financement du NPD au Manitoba avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale, sous Gary Doer.

Tout comme je n'ai pas tenu pour acquis que le Parti libéral était simplement celui des grandes entreprises, ou le Parti conservateur celui de Bay Street, je considère que le CCF-NPD était beaucoup plus que le parti des syndicats. C'était un petit parti qui défendait aussi d'autres causes, comme le Bloc Québécois — que je connais peu — est engagé dans une multitude de dossiers.

Je ne veux aucun mal aux petits partis. Nous vivons dans un pays démocratique et assez ouvert. Le Parti vert a prouvé qu'il pouvait gagner des appuis et que ses idées pouvaient être mobilisatrices. Toutefois, je n'aime pas qu'on renverse les choses et qu'on dise que les petits partis le sont parce qu'ils font l'objet de discrimination et qu'ils devraient donc avoir la même visibilité à la télévision et dans les médias que les grands partis. Cela porterait atteinte au système électoral, et c'est justement de l'idée que l'État dicte ce genre de précepte qui me déplaît. Faisons en sorte que les règles soient minimales. J'aime la définition telle quelle est. Je ne travaille pas toujours dans ce domaine, contrairement au directeur général des élections et à vous, qui y accordez beaucoup plus d'attention.

En général, j'observe les élections, je les suis même de près. Je regarde ce qui se passe au cours des campagnes électorales. J'admire les partis comme le Parti réformiste ou le CCF, et maintenant le Parti vert du Canada, qui a reçu des appuis et s'est constitué une base grâce à ses idées, ce qui, du coup, lui permet de mieux les faire valoir. Toutefois, le fait que de nombreux autres partis ne réussissent pas aussi bien dépend selon moi de l'opinion publique.

Le sénateur Joyal : Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que pour qu'un parti réussisse, il doit promouvoir des idées que partage une grande partie de la population. On ne doute plus de l'importance du Parti vert du Canada, ni de celle de l'environnement en général. Ce concept élargi n'était pas autant dans l'air du temps il y a une trentaine d'années.

Je me souviens de la création du premier ministère de l'Environnement; c'était il n'y a pas si longtemps. Un parti promouvant la protection de la nature il y a 50 ans n'aurait

is part of political public mainstream debate. We can understand that the Green Party will have some kind of support on a larger basis.

If you take a much smaller idea such as, for example, that of the Marijuana Party, you, especially being a political scientist, can define exactly where the supporters of such an idea lie and you can determine the trend of that party for a while. This is not a mystery. You are vested with the capacity of reading the evolution of political ideas. With all the small parties that are registered and have a life on their own, we can usually read their short-term future, unless public opinion turns around.

I am not concerned about your original fear about blocking the system and discrediting it, if the system, in its institutional decision-making, maintains the credibility of the decision and the criteria. As much as you raised the expectation of what could be a court decision in relation to the allocation of time, section 1 of the Charter is still there — the reasonable limit in a free and democratic society — and arguments can be put forward to say that at a certain point in time we must ensure fair access. That does not mean, as you correctly said, that everything must be equal.

There are conflicting freedoms at stake including freedom of expression, freedom of association, the right to vote, and so on. The court would balance all those rights and come to a decision.

The Chair: Perhaps we could have a question.

Senator Stratton: Two of us must leave in five minutes.

Senator Joyal: That is why your fear about the implication of allocation of time is not as absolute as what you have said.

Mr. Wiseman: Yes. We never know what the courts will rule. You are a lawyer; I am not. I thought section 1 would have been a perfectly reasonable fall-back in the original *Figueroa* case, but it did not stand up.

There was a case in Ontario this autumn that ruled on candidates' deposits being put down. The Green Party had raised these deposits. Section 1 did not work there. I do not know if section 1 will work on the requirements of addresses.

On the whole, I think politicians are better equipped. Our electoral laws have been fair. I had no problem with them before. They were more fair with the regime that we instituted in 1974; that is, before the Charter. I do not think they have been made fairer because of the Charter. What has resulted is more bureaucracy and more litigation all around the law. When I look at the output, it has not been all that different.

I find it interesting that the Communist Party of Canada, which historically has spent time denouncing the courts as agents of the bourgeoisie and the corporate classes, is now spending its time on court decisions rather than building alliances and solidarity with the working class.

obtenu que très peu d'appuis; aujourd'hui, il fait partie intégrante de la scène politique. On peut imaginer que le Parti vert bénéficiera d'un soutien plus vaste.

Si l'on prend une idée beaucoup moins répandue comme celle, par exemple, du Parti marijuana, il est facile, surtout quand on est politologue, de cerner exactement qui appuie cette idée et de déterminer la tendance de ce parti pendant un certain temps. Ce n'est pas un grand mystère. On peut évaluer l'évolution des idées politiques. Le plus souvent, nous pouvons prévoir l'avenir à court terme de tous les petits partis enregistrés, qui ont leur vie bien à eux, à moins que l'opinion publique ne change radicalement.

Je ne partage pas la grande crainte que vous avez mentionnée qu'ils bloquent le système et le discréditent si le système, dans son modèle de décision institutionnel, conserve la crédibilité de ses décisions et ses critères. Toutes élevées les attentes soient-elles quant à la décision des tribunaux sur l'allocation de temps, l'article 1 de la Charte est toujours là, celui sur les limites raisonnables dans une société libre et démocratique, et l'on peut plaider qu'un moment donné, il faut garantir un accès équitable. Cela ne signifie pas, comme vous l'avez dit à juste titre, que tout doit être égal.

Il y a des libertés qui entrent en conflit, dont la liberté d'expression, la liberté d'association, le droit de vote et le reste. Le tribunal doit tenir compte de tous ces droits pour rendre sa décision.

La présidente : Peut-être pourrions-nous prendre une question.

Le sénateur Stratton : Deux d'entre nous devons quitter dans cinq minutes.

Le sénateur Joyal : C'est pourquoi votre crainte concernant l'allocation de temps n'est pas aussi absolue que vous l'avez dit.

M. Wiseman : Non. Nous ne savons jamais à l'avance quelle sera la décision des tribunaux. Vous êtes avocat, contrairement à moi. Je m'attendais à ce que l'article 1 justifie parfaitement un recul raisonnable dans l'affaire *Figueroa* en première instance, mais ce n'est pas ce qui est arrivé.

En Ontario, cet automne, un tribunal s'est prononcé contre les dépôts des candidats. Le Parti vert avait augmenté ces dépôts. L'article 1 n'a pas fonctionné dans ce cas-là. Je ne sais pas si l'article 1 va fonctionner pour les critères d'adresses.

Dans l'ensemble, je pense que les politiciens sont mieux outillés qu'avant. Nos lois électorales sont justes. Jamais auparavant elles ne m'ont posé problème. Elles étaient encore plus justes sous le régime que nous avons adopté en 1974, avant la promulgation de la Charte. Je doute que la Charte ne les ait rendues plus justes. Elle n'a fait qu'augmenter la paperasserie bureaucratique et le nombre de contestations de la loi devant les tribunaux. Si je regarde le résultat, je ne le trouve pas très différent.

Je trouve intéressant que le Parti communiste du Canada, qui a passé beaucoup de temps dans l'histoire à dénoncer les tribunaux et à clamer qu'ils servaient la bourgeoisie et les classes d'affaires, consacre maintenant son temps à étudier des décisions judiciaires plutôt qu'à établir des alliances et de la solidarité avec la classe ouvrière.

Senator Stratton: Hear, hear.

Senator Merchant: My question is peripheral. There was a genuine attempt throughout the presentations for meaningful discourse, but we hear statements that different parties make. One person said that meaningful participation means peace, order and good government. You told us that other countries are coming to us because they view that we have good government in this country, and they are coming to learn from us. We want to go out and teach other people how to run their democracies. We also heard this morning that the more parties that are created, the better. We have heard there are many countries where there are many parties and they work well. You study these things as a political scientist. I am talking about good government and good democratic government. Can you give us examples of countries that have many parties in their legislatures that work better than our government works?

Mr. Wiseman: Let us differentiate between legislative parties and parties. Professor Louis Massicotte from the University of Montreal who has studied many countries mentioned Britain, and other countries have all kinds of parties, but we only know of three or four in their Parliament. Let me preface that. You began with, “peace, order and good government.” I was surprised to hear it at first, too. I thought, what is the linkage between peace, order and good government and meaningful participation? Where do peace, order and good government appear in our Constitution? It is in the preamble to section 91, which spells out the federal powers. The last thing it talks about is the electoral regime. It is a phrase that is also elastic. We saw how the courts used it to reinforce provincial power. Whether you think that was good or bad is a separate issue. I think peace, order and good government have nothing to do with meaningful participation. I do not like phrases like “meaningful participation,” because I want to be able to measure it. Does it mean 15, 20 or 10? Like the word “reasonable” which appears in section 1 of the Charter, we turn to judges for a definition.

Let me get to the substance of your question, which is: Do things work well in other countries with many parties in their Parliament? It depends; generally, not as well. In Italy, we have had two or three referenda in the last few years. People want to move away from proportional representation and they want a system more like ours, because they do not like the deadlock. In Israel, the problem has been where they have 12 or 17 parties in Parliament. Their barrier has been 1.5 per cent. In New Zealand — and in Germany especially — the system seems to have worked well. Their threshold is 5 per cent. In New Zealand it is 5 per cent. There was a lot of cynicism in New Zealand after the first election, but they are now learning how to work with the system.

Le sénateur Stratton : Bravo!

Le sénateur Merchant : Ma question est connexe. Les témoins ont plaidé à maintes reprises en faveur d'un discours de fond, mais nous entendons ce que disent les différents partis. Il y a quelqu'un qui a dit qu'une participation en profondeur signifiait la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Vous nous avez dit que d'autres pays nous observaient parce qu'ils considèrent que nous avons un bon gouvernement et qu'ils veulent apprendre de nous. Nous souhaitons aller enseigner aux autres comment gérer leur démocratie. Nous avons également entendu ce matin que plus on créait de partis, le mieux le pays se portait. Nous avons entendu qu'il y a beaucoup de pays où les partis sont nombreux et où le système fonctionne bien. Comme politologue, vous étudiez le phénomène. Je parle de bon gouvernement et de bon gouvernement démocratique. Pouvez-vous nous donner des exemples de pays où il y a beaucoup de partis à l'assemblée législative et où le gouvernement fonctionne mieux que le nôtre?

M. Wiseman : Il faut d'abord faire la différence entre les partis législatifs et les partis. Le professeur Louis Massicotte de l'Université de Montréal, qui a étudié beaucoup de pays, mentionne la Grande-Bretagne et quelques autres pays, où il y a toutes sortes de partis, mais où seulement trois ou quatre sont présents au Parlement. Permettez-moi de vous mettre en contexte. Vous avez d'emblée mentionné « la paix, l'ordre et le bon gouvernement ». J'ai été étonné de vous entendre commencer ainsi. Je me suis demandé quel était le lien entre la paix, l'ordre et le bon gouvernement et la participation en profondeur. Où la paix, l'ordre et le bon gouvernement apparaissent-ils dans notre Constitution? Dans le préambule de l'article 91, qui décrit les pouvoirs fédéraux. La dernière chose dont il y est question, c'est le régime électoral. C'est aussi une expression très élastique. Nous voyons comment les tribunaux l'utilisent pour renforcer les pouvoirs provinciaux. Quant à savoir si c'est bon ou mauvais, c'est une autre question. Je pense que la paix, l'ordre et le bon gouvernement n'ont rien à voir avec la participation en profondeur. Je n'aime pas les expressions comme « participation en profondeur », parce que je veux pouvoir la mesurer. Est-ce que c'est à 15 p. 100, à 20 ou à 10? C'est comme le mot « raisonnable », qui figure à l'article 1 de la Charte. Nous nous en remettons aux juges pour le définir.

Attaquons-nous au fond de votre question, c'est-à-dire : le système des autres pays fonctionne-t-il bien quand il y a beaucoup de partis au Parlement? C'est variable; en règle générale, le système ne fonctionne pas aussi bien qu'ici. En Italie, il y a eu deux ou trois référendums au cours des dernières années. Les gens ne veulent plus de la représentation proportionnelle et militent en faveur d'un système plus proche du nôtre, parce qu'ils n'aiment pas se trouver dans des impasses. En Israël, le problème est qu'il y a 12 ou 17 partis au Parlement. Là-bas, le seuil est de 1,5 p. 100. En Nouvelle-Zélande et en Allemagne, en particulier, le système semble bien fonctionner. Le seuil est de 5 p. 100. En Nouvelle-Zélande, il est de 5 p. 100. Il y a eu beaucoup de cynisme en Nouvelle-Zélande après la première élection, mais les Néo-Zélandais apprennent à composer avec leur système.

More important than the rules in any society is the underlying political culture. We are blessed in this country and our history that we have a strong civil society. We have the rule of law, there is an appreciation of it and we have power for various institutions. The media are free. Things have worked out.

Other countries, as well — in their own way — work it out. I do not completely want to dismiss the Israeli or Italian cases, but many people in those countries are frustrated with their system. People in our country are frustrated with our system. We heard talk about cynicism, although I noticed in the last federal election voter turn-out went up. Overall, in our country public opinion does not perceive a major problem with the electoral system.

It is true, as Mr. Figueroa has said, that public opinion surveys say people want more options. People will always say that in a survey. Rather than relying on what people say in surveys, I prefer to rely on how people actually behave. I know that one of the reasons the media invited all of those party leaders to the debate was because the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, provided data that showed that people thought there was not sufficient fair attention to small parties. The CBC Newsworld broadcast the debate, but people did not want to watch it. People will say, yes, we should be fair. Do I want to watch it? No, I am not interested. That is the reality.

The Chair: Thank you very much indeed, Professor Wiseman, for the enlightening and stimulating points that you made. They were very helpful.

We have one other small item of business. We are losing bipartisan representation at this point, so we will postpone the small piece of other business until we meet in three weeks.

I thank all concerned and I wish everyone, in particular the interpreters, reporters and other staff, a very Happy Easter.

The committee adjourned.

Cela dit, il y a plus important encore que les règles dans une société, il y a la culture politique. Nous sommes bénis d'avoir dans notre pays et dans notre histoire, une société civile forte. Nous nous appuyons sur la primauté du droit, elle est respectée, et diverses institutions sont investies de pouvoirs. Les médias sont libres. Le système fonctionne.

D'autres pays s'en tirent eux aussi à leur façon. Je ne voudrais pas rejeter complètement les modèles israélien et italien, mais il y a beaucoup de personnes dans ces pays qui sont frustrées du système. Au Canada, les gens sont frustrés de notre système aussi. Nous avons entendu parler de cynisme, mais j'ai remarqué qu'à la dernière élection fédérale, le taux de participation avait augmenté. Dans l'ensemble, selon les sondages d'opinion publique, les Canadiens n'estiment pas que notre système électoral pose un grand problème.

Il est vrai, comme M. Figueroa l'a dit, que selon les sondages d'opinion publique, les gens voudraient avoir plus d'options. C'est toujours ce qu'on dit dans un sondage. Plutôt que de me fier à ce que les gens disent dans les sondages, je préfère me fier à leurs comportements. Je sais que si les médias ont invité tous ces dirigeants de partis à participer au débat, c'est notamment parce que la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a indiqué que selon ses données, les gens estimaient qu'on ne portait pas suffisamment attention aux petits partis. CBC Newsworld a diffusé le débat, mais les gens n'ont pas voulu le regarder. Les gens disent oui, nous devrions être équitables. Est-ce que je veux regarder le débat? Non, je ne suis pas intéressé. C'est la réalité.

La présidente : Je vous remercie infiniment, monsieur le professeur Wiseman, de nous éclairer et de soulever autant de questions stimulantes. Vous nous avez été d'une grande aide.

Nous avons une autre petite question à régler. Nous perdons toutefois notre représentation bipartisane, donc nous allons reporter l'étude de cette autre petite question à notre prochaine réunion, dans trois semaines.

Je remercie toutes les personnes concernées et je souhaite à tout le monde, particulièrement aux interprètes, aux sténographes et au reste du personnel, de très joyeuses Pâques.

La séance est levée.

People's Political Power Party of Canada:

Laurel McCallum, Representative of the Leader.

Thursday, March 13, 2008

Green Party of Canada:

Peter Graham, Finance Critic.

Communist Party of Canada:

Miguel Figueroa, Leader.

Christian Heritage Party of Canada:

Ron Gray, Leader.

Marxist-Leninist Party of Canada:

Anna Di Carlo, Secretary.

As an individual:

Nelson Wiseman, Associate Professor, Department of Political Studies, University of Toronto.

Pouvoir Politique du Peuple du Canada :

Laurel McCallum, représentante du chef.

Le jeudi 13 mars 2008

Le Parti Vert du Canada :

Peter Graham, critique des finances.

Parti communiste du Canada :

Miguel Figueroa, chef.

Parti de l'Héritage Chrétien du Canada :

Ron Gray, chef.

Parti Marxiste-Léniniste du Canada :

Anna Di Carlo, secrétaire.

À titre personnel :

Nelson Wiseman, professeur associé, Département d'études politiques, Université de Toronto.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, March 5, 2008

Elections Canada:

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer;
Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief
Legal Counsel;
Michèle René de Cotret, General Counsel.

Wednesday, March 12, 2008

Liberal Party of Canada:

Greg Fergus, National Director;
Jack Siegel, Co-Chair, Standing Committee on the Constitution and
Legal Affairs.

New Democratic Party of Canada:

Éric Hébert-Daly, National Director.

Animal Alliance Environment Voters Party of Canada:

Liz White, Leader.

Progressive Canadian Party:

The Honourable Sinclair M. Stevens, P.C., Leader.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le mercredi 5 mars 2008

Élections Canada :

Marc Mayrand, directeur général des élections;
Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et
première conseillère juridique;
Michèle René de Cotret, avocate générale.

Le mercredi 12 mars 2008

Parti libéral du Canada :

Greg Fergus, directeur national;
Jack Siegel, coprésident, Commission permanente de la
Constitution et des questions juridiques.

Nouveau parti démocratique du Canada :

Éric Hébert-Daly, directeur national.

Animal Alliance Environment Voters Party of Canada :

Liz White, chef.

Parti progressiste canadien :

L'honorable Sinclair M. Stevens, C.P., chef.

(Suite à la page précédente)



A1
C24
L32



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente :
L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, April 2, 2008
Thursday, April 3, 2008

Le mercredi 2 avril 2008
Le jeudi 3 avril 2008

Issue No. 13

Fascicule n° 13

First and second meetings on:

Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code
(Suicide bombings)

Première et deuxième réunions concernant :

Le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel
(attentats suicide)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Di Nino	Merchant
* Hervieux-Payette, P.C.	Milne
(or Tardif)	Oliver
Joyal, P.C.	Stratton
	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

Substitution pending for the Honourable Senator Fox, P.C.,
(*March 31, 2008*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Di Nino	Merchant
* Hervieux-Payette, C.P.	Milne
(ou Tardif)	Oliver
Joyal, C.P.	Stratton
	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Fox, C.P.,
(*le 31 mars 2008*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, February 28, 2008:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Grafstein, seconded by the Honourable Senator Callbeck, for the second reading of Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings).

After debate,

The Honourable Senator McCoy moved, seconded by the Honourable Senator Cools, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was negatived, on division.

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Grafstein, seconded by the Honourable Senator Callbeck, for the second reading of Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Grafstein moved, seconded by the Honourable Senator Bryden, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 28 février 2008 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Grafstein, appuyée par l'honorable sénateur Callbeck, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides).

Après débat,

L'honorable sénateur McCoy propose, appuyée par l'honorable sénateur Cools, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est rejetée à la majorité.

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Grafstein, appuyée par l'honorable sénateur Callbeck, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Grafstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Bryden, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 2, 2008
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:03 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Milne, Oliver and Stratton (6).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 28, 2008, the committee began its consideration of Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings).

WITNESSES:*Department of Justice Canada:*

Yves Parent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

Glenn Gilmour, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Sabine Nölke, Director, United Nations, Human Rights and Economic Law Division.

Mr. Parent made an opening statement and, together with Mr. Gilmour and Ms. Nölke, answered questions.

At 5:55 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, April 3, 2008
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:52 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Di Nino, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Oliver and Stratton (7).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

PROCES-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 2 avril 2008
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 3, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Milne, Oliver et Stratton (6).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Grafstein (1).

Également présente : Jennifer Bird, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 février 2008, le comité entreprend son étude du projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides).

TÉMOINS :*Ministère de la Justice Canada :*

Yves Parent, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Glenn Gilmour, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Sabine Nölke, directrice, Direction du droit onusien, des droits de la personne et du droit économique.

M. Parent fait une déclaration puis, aidé de M. Gilmour et de Mme Nölke, répond aux questions.

À 17 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 3 avril 2008
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Di Nino, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Oliver et Stratton (7).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Grafstein (1).

In attendance: Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 28, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings).

WITNESS:

Royal Canadian Mounted Police:

Assistant Commissioner Mike McDonell, National Security Criminal Investigations.

Mr. McDonell made an opening statement and answered questions.

At 12:07 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Également présente : Jennifer Bird, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 février 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides).

TÉMOIN :

Gendarmerie royale du Canada :

Sous-commissaire Mike McDonell, Enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale.

M. McDonell fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 7, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 2, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings), met this day at 4:03 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (Chair) in the chair.

[English]

The Chair: Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are pleased to welcome as our first witnesses on this bill, from the Department of Justice Canada, Glenn Gilmour, Counsel, Criminal Law Policy Section; Yves Parent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section; and Sabine Nölke, Director, United Nations, Human Rights and Economic Law Division, Foreign Affairs and International Trade Canada.

I would like to draw to your attention the excellent background papers that have been prepared for us by the Library of Parliament. There are the usual suggested points we might wish to raise, but there are also three good background papers on various topics raised by this bill. I commend them to your attention. Jennifer Bird who is responsible for those papers is right there.

Yves Parent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: Honourable senators, Mr. Gilmour and I are pleased to be here today to provide this committee with the view of the Minister of Justice on Bill S-210. We are joined here today by Sabine Nölke from the Department of Foreign Affairs and International Trade.

Let me begin by saying that the Department of Justice, as well as DFAIT, welcomes the invitation to comment on any particular piece of legislation that comes before Parliament, especially when this piece of legislation involves a proposal for criminal law reform that has implications for our domestic criminal law and for our position on that matter internationally.

At the outset, let me say without reservation that there can be no doubt that suicide bombings in the terrorist context are abhorrent. They are horrific crimes that ought to be prevented as well as deterred.

Bill S-210 would seek, we believe, to add a new provision, which is section 83.01(1.2) to the Criminal Code for the stated purpose of ensuring that such conduct is in fact covered by the "terrorist activity" definition contained in the Criminal Code.

We understand Senator Grafstein's position to be that "clarity is essential when the Criminal Code and the power of the state are arraigned against any person," and that because there is no specific mention of the words "suicide bombing" in

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 avril 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides), se réunit aujourd'hui à 16 h 3 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous avons le plaisir d'accueillir nos premiers témoins en rapport avec ce projet de loi. Ils proviennent du ministère de la Justice du Canada : Glenn Gilmour, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal; et Yves Parent, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal. Nous accueillons aussi Sabine Nölke, directrice, Direction du droit onusien, des droits de la personne et du droit économique, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada.

J'aimerais attirer votre attention sur les excellents documents d'information qui ont été préparés pour nous par la Bibliothèque du Parlement. Il y a les questions suggérées que nous pouvons soulever comme d'habitude, mais il y a aussi trois bons documents d'information sur diverses questions que vient soulever ce projet de loi. Je vous les recommande. Jennifer Bird, qui est responsable de ces documents, se trouve juste là.

Yves Parent, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Honorables sénateurs, M. Gilmour et moi sommes heureux d'être ici aujourd'hui pour donner au comité le point de vue du ministre de la Justice sur le projet de loi S-210. Nous sommes accompagnés aujourd'hui de Sabine Nölke, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Permettez-moi de dire d'abord que le ministère de la Justice, aussi bien que le MAECI, est heureux de pouvoir commenter un projet de loi qui est présenté au Parlement, quel qu'il soit, mais surtout ce projet de loi-ci, qui suppose une réforme de notre droit pénal qui a des conséquences pour notre droit pénal intérieur aussi bien que notre position sur la question d'un point de vue international.

Au départ, permettez-moi de souligner le caractère odieux des attentats suicides dans le contexte du terrorisme. Je l'affirme sans réserve. Ce sont des crimes horribles qu'il faut prévenir ainsi que chercher à dissuader.

Le projet de loi S-210 nous semble viser à ajouter une disposition au Code criminel, l'article 83.01(1.2). Il y est dit que cela vise à préciser que la définition d'« activité terroriste » comprend les attentats suicides.

Nous comprenons la position énoncée par le sénateur Grafstein quand il dit que « la clarté est donc un critère essentiel pour que le Code criminel et le pouvoir de l'État puissent mener à la mise en accusation d'une personne » et que, à son avis, étant donné que

the definition of terrorist activity, in his view it is unclear whether or not the definition of “terrorist activity” in fact covers suicide bombings.

We agree with Senator Grafstein that clarity is essential in the Criminal Code. However, with respect, we disagree with the underlying premise of this bill, namely that greater clarity is needed in the current definition of “terrorist activity” to ensure that it covers suicide bombing.

Indeed, honourable senators, the fact is that the suicide bombings are already very clearly covered in the current version of the definition of “terrorist activity” contained in the Criminal Code. To that effect, we do not believe that the words “for greater certainty” are required.

I invite honourable senators to look closely at both parts of the definition of terrorist activity found in subsection 83.01 (1) of the Criminal Code, particularly (a) and (b).

Paragraph (a) defines “terrorist activity” as an act or omission committed, in or outside of Canada, that would be an offence under the major international instruments that apply to terrorist activities such as hijackings or terrorist bombings. More specifically, it refers to:

(ix) the offences referred to in subsection 7(3.72) that implement the *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 15, 1997,

Subsection 7(3.72) of the Criminal Code in turn establishes extraterritorial jurisdiction for the offence created in section 431.2 of the Criminal Code. What I am reading here is the definition in the Criminal Code.

This latter section of the Criminal Code, 431.2 (2), states clearly and unequivocally that:

Every one who delivers, places, discharges or detonates an explosive or other lethal device to, into, in or against a place of public use, a government or public facility, a public transportation system or an infrastructure facility, either with intent to cause death or serious bodily injury or with intent to cause extensive destruction of such a place, system or facility that results in or is likely to result in major economic loss, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for life.

This specific offence was created by the Anti-terrorism Act in order for Canada to be able to ratify the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings. Article 2 of that convention has similar wording as section 431.2 of the Criminal Code, with minor differences. The wording of the Criminal Code provision, and the wording found in the convention, clearly catches suicide bombings since they apply to anyone who detonates an explosive device in a public place.

le terme « attentat suicide » ne figure pas dans la définition de l'activité terroriste, on ne sait pas si la définition de l'« activité terroriste » englobe bel et bien les attentats suicides.

Nous sommes d'accord avec le sénateur Grafstein lorsqu'il affirme que la clarté est essentielle dans le Code criminel. Toutefois, avec tout le respect qui lui est dû, nous affirmons notre désaccord avec la prémisse du projet de loi, soit qu'il faut faire en sorte que l'actuelle définition de l'« activité terroriste » ait une plus grande clarté pour qu'elle englobe les attentats suicides.

De fait, honorables sénateurs, il est tout à fait entendu déjà que la définition de l'« activité terroriste » sous sa forme actuelle dans le Code criminel englobe les attentats suicides. Sur ce point, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'y inclure la mention « il est entendu que... ».

J'invite les honorables sénateurs à examiner de près les deux parties de la définition d'« activité terroriste » qui se trouve au paragraphe 83.01(1) du Code criminel, et particulièrement les alinéas a) et b).

L'alinéa a) définit l'« activité terroriste » comme étant un acte — action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger — qui, au Canada, constitue une des infractions prévues dans les grands instruments internationaux qui s'appliquent aux activités terroristes comme les détournements d'avion et les attentats terroristes. Plus particulièrement, la référence est la suivante :

(ix) les infractions visées au paragraphe 7(3.72) et mettant en œuvre la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1997 [...]

Le paragraphe 7(3.72) du Code criminel, quant à lui, établit la juridiction extraterritoriale se rapportant à l'infraction qui est créée à l'article 431.2 du Code criminel. Je suis en train de lire la définition qui se trouve dans le Code criminel.

L'autre partie du Code criminel, plus loin, au paragraphe 431.2(2), est claire et sans équivoque :

Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement à perpétuité quiconque livre, pose, ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou publique, un système de transport ou une infrastructure, soit dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves, soit dans l'intention de causer la destruction massive du lieu, de l'installation, du système ou de l'infrastructure, dans le cas où la destruction entraîne ou risque d'entraîner des pertes économiques considérables.

Le législateur a créé l'infraction particulière dont il est question dans la Loi antiterroriste pour que le Canada puisse ratifier la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. Le libellé de l'article 2 de la Convention est semblable à celui de l'article 431.2 du Code criminel, à quelques différences près. Le libellé de la disposition figurant dans le Code criminel et celui de la Convention englobent clairement le cas des attentats suicides, car ce libellé s'applique à quiconque

I will not list all the other elements tied to it. With intent — and here is the key — to cause death or serious bodily harm to another person, et cetera. The “et cetera” deals with causing damage to a place and government facilities or any other facility. Moreover, the offences of attempt, counselling and conspiracy would also apply under the terms of our current legislation. In other words, whether the actual perpetrator survives, offences apply to any individual found to have assisted in the commission of the act.

Part (b) of the definition contained in the Criminal Code provides for a more general definition of terrorist activity. Under this definition, terrorist activity may also be:

(b) an act or omission, in or outside Canada,

(i) that is committed

(A) in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause, and

The famous motive requirement that all senators are well aware of follows:

(B) in whole or in part with the intention of intimidating the public, or a segment of the public, with regard to its security, including its economic security, or compelling a person, a government or a domestic or an international organization to do or to refrain from doing any act, whether the public or the person, government or organization is inside or outside Canada,

For our purposes, these various harms include, among many others, the harm of, “... death or serious bodily harm to a person by the use of violence.”

Allow me to ask this question: By virtue of these two definitions, in what way is the phrase “intentionally causing death or serious bodily harm” unclear?

We believe and I hope that you can see that suicide bombing in the terrorism context is clearly covered by the current legislation. In our view and with respect, the claim that adding “suicide bombing” to the definition of terrorist activity is needed for the purpose of clarity is not made out.

At this point, we also wish to respectfully submit that this proposal, if enacted, could have potential negative impacts on the current legislation. For example, it could send the message to our courts that, because greater clarity in the definition of terrorist activity was needed to catch suicide bombers, the rest of the definition of terrorist activity may then become unclear and thus could undermine the court's interpretation of what constitutes the definition of terrorist activity.

fait détonner un engin explosif dans un lieu public. Je ne vais pas énumérer tous les autres éléments qui s'y rattachent. Dans l'intention — et voici l'élément clé — de provoquer la mort ou des dommages corporels graves et ainsi de suite. La « suite », c'est la destruction d'un lieu et d'une installation gouvernementale ou d'une autre installation quelconque. Par ailleurs, les infractions que représentent une tentative d'attentat, sinon un complot ou des conseils à cet égard, s'appliqueraient aussi suivant les dispositions législatives actuelles. Autrement dit, que la personne qui a commis l'attentat dans les faits survive ou non, les infractions s'appliquent à toute personne dont on a pu établir qu'elle a aidé l'auteur de l'attentat à commettre l'attentat.

La partie b) de la définition qui se trouve dans le Code criminel équivaut à une définition plus générale de l'activité terroriste. L'activité terroriste est donc aussi l'acte visé à l'alinéa :

b) soit un acte — action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger :

(i) d'une part, commis à la fois :

(A) au nom — exclusivement ou non — d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique

Vient alors la fameuse exigence relative au motif que tous les sénateurs connaissent bien :

(B) en vue — exclusivement ou non — d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres, sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir, que la personne, la population, le gouvernement ou l'organisation soit ou non au Canada [...]

Pour nos fins, parmi les divers préjudices dont il est question, qui sont nombreux, il y a le fait que l'acte « [...] cause des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l'usage de la violence ».

Permettez-moi de poser une question : compte tenu des deux définitions qui viennent d'être données, en quoi manquons-nous de clarté en parlant d'un acte qui cause des blessures graves ou la mort?

À notre avis — et j'espère que vous pouvez le voir —, la loi actuelle prévoit clairement le cas des attentats suicides commis dans le contexte terroriste. À notre avis et avec le respect qui vous est dû, on ne saurait affirmer qu'il est nécessaire d'ajouter le terme « attentat suicide » au Code pour qu'il soit entendu que cela constitue une activité terroriste.

Maintenant, nous souhaitons faire valoir respectueusement que le projet de loi en question, s'il est adopté, aura une incidence défavorable sur les dispositions législatives actuelles. Par exemple, si on signale ainsi aux tribunaux qu'il a été nécessaire de préciser la définition de l'activité terroriste pour englober l'attentat suicide, le reste de la définition de l'activité terroriste pourrait alors être considérée comme n'étant pas parfaitement claire, et cela pourrait donc miner l'interprétation que font les tribunaux de ce qu'est la définition de l'activité terroriste.

Here is another issue: It could also open the door to others wishing to add other specific types of terrorist activity to the current definition, all for what may be intended to be "for greater certainty" yet which would end up creating lesser clarity.

The refrain would then become that, if it is not clearly stated in the legislation, it may not be covered. This is what we would fear.

Finally, this bill also raises a number of other important questions that are left unanswered. What would be the definition of "suicide bombing?" How would we distinguish a suicide bomber whose intent is only to kill himself by blowing himself up in a deserted field from someone whose intent is to engage in a terrorist activity using suicide bombing means?

What of a suicide carrier of a biological weapon, something which is not unknown or is not impossible? How is such a person to be treated if not listed specifically, or "for greater certainty," under the definition as this bill proposes in respect of a suicide bomber?

Moreover, by focusing on the concept of a suicide bomber or suicide bombing, as is being proposed in this bill, it is respectfully submit that we lose sight of the real reason why terrorist bombings are justifiably criminalized. It is not that the person wishes to commit suicide that is the key, it is the fact that the person wishes to kill innocent persons in a terrorist context. From this perspective, whether he or she lives or dies in the attempt to commit the bombing is irrelevant.

Why would we want to put emphasis on the perpetrator instead of on the act itself? Why focus on the suicide bomber and not on other types of bombers? Is one more important than the other? Is it not the homicidal act of bombing with its consequences rather than the suicidal act that is of importance and should be criminalized? These are all serious concerns we have with the passing of this bill.

Not only is a "for greater certainty" clause unnecessary but, in fact, given that a "suicide bombing" is not defined, this bill would bring less clarity to the definition rather than more. Additionally, it would be harmful to the definition since it would import conduct that is clearly not a terrorist activity, such as the example given earlier: The person blowing himself up in a deserted field for no other purpose, at least not for a terrorism purpose.

I will close, honourable senators, by saying that it is also worth noting the results of the parliamentary review of the ATA that took place. Both the special committee of this house as well as the subcommittee on the review of the Anti-terrorism Act in the other place examined the definition of "terrorist activity" as part of their review. As you all know, that committee, as well as the other committee, heard a number of expert witnesses on security matters and other academics, and they made no recommendation in this regard when they tabled their final reports.

Voici un autre problème : c'est peut-être la porte ouverte à d'autres personnes qui souhaitent ajouter des types particuliers d'activité terroriste à la définition actuelle, tout cela pour qu'il soit entendu qu'il en est ainsi, mais en débouchant sur une définition qui est moins claire dans les faits.

Ce serait donc le refrain employé : si ce n'est pas énoncé clairement dans la loi, ce n'est peut-être pas prévu. C'est là notre crainte.

Enfin, le projet de loi soulève plusieurs autres questions importantes qui restent sans réponse. Quelle sera la définition de l'« attentat suicide »? Comment faire la distinction entre le kamikaze qui a seulement l'intention de se tuer lui-même au moyen d'un engin explosif dans un champ désert du cas de la personne qui souhaite poser un acte terroriste en prenant pour moyen l'attentat suicide?

Qu'en est-il du kamikaze qui porte sur lui une arme biologique, ce qui n'a rien d'inconnu ni d'impossible? Comment une telle personne serait-elle traitée si son cas n'est pas prévu expressément — s'il n'est pas entendu que ce cas est englobé dans la définition que propose le projet de loi en rapport avec un kamikaze?

De plus, à notre avis, en insistant sur l'idée du kamikaze ou de l'attentat suicide, comme on le fait dans le projet de loi, respectueusement, nous perdons de vue la véritable raison pour laquelle les attentats terroristes sont criminalisés à juste titre. L'élément clé de l'équation n'est pas le fait que la personne souhaite se suicider; c'est plutôt le fait que la personne souhaite tuer des innocents dans un contexte terroriste. De ce point de vue-là, il importe peu de savoir si la personne survit à l'attentat.

Pourquoi voudrions-nous insister sur l'auteur de l'acte plutôt que sur l'acte lui-même? Pourquoi s'attacher au kamikaze, mais non pas à l'auteur d'autres types d'attentat? Un serait-il plus important que l'autre? N'est-ce pas l'attentat en tant qu'homicide avec les conséquences qu'il comporte qu'il faut juger important, qu'il faut criminaliser? Ce sont toutes là de graves préoccupations que nous pose l'adoption de ce projet de loi?

Non seulement il est inutile de prévoir qu'« il est entendu que l'attentat suicide est visé » dans la loi, mais de fait, étant donné que le terme « attentat suicide » n'est pas défini, la définition s'en trouverait à être encore moins claire. En plus, cela nuirait à la définition en y intégrant une conduite qui n'est visiblement pas une activité terroriste, comme en fait foi l'exemple donné plus tôt : la personne qui se fait sauter au moyen d'un explosif dans un champ désert pour aucune raison, sauf pour se tuer, du moins pas à des fins terroristes.

Je vais clore mon exposé, honorables sénateurs, en signalant qu'il vaut la peine de noter les résultats de l'examen fait au Parlement de la Loi antiterroriste. Tant le comité spécial de cette chambre-ci que le sous-comité de l'examen de la Loi antiterroriste de l'autre endroit se sont penchés sur la définition de l'« activité terroriste ». Comme vous le savez tous, ce comité-là et l'autre comité aussi ont recueilli le témoignage d'experts en sécurité et d'autres savants; ils n'ont formulé aucune recommandation à cet égard dans les rapports finaux qu'ils ont déposés.

Also of importance, and something to consider, is the fact that on the international front, to the best of our knowledge, no country, ally or otherwise, has incorporated such words in the definition of “terrorist activity,” nor has there been any pressure from the United Nations to do so. Any questions in relation to international matters such as we are discussing here can be addressed to Ms. Nölke, who is the expert in this field.

Honourable senators, allow me to reiterate: The government unequivocally condemns suicide bombings. If evidence is found to fulfill all the requisite elements of the definition of “terrorist activity” as it is currently worded, suicide bombings can and will be prosecuted under our existing laws.

Finally, we wish to commend Senator Grafstein for drawing our attention to this important issue, and we hope that our presentation as well as our answers to questions you may have for us will contribute to your consideration of this bill. Thank you.

Mr. Gilmour is with me today. He is an expert in this field having spent a great deal of time on research on the definition of “terrorist activity.” He is here to answer any questions in that regard.

Senator Oliver: Thank you for your excellent presentation. My first question is could the bill before us now be cured if it did in fact have a definition of “suicide bombing?”

It is not just the bomber that we want to get. Normally, if a person is doing this for religious, political or ideological purposes, there is probably someone else behind it with them. Is 83.01 (1)(b) of the Criminal Code able to catch someone who aids or abets or assists that suicide bomber?

Glenn Gilmour, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: I draw your attention to two different things, though they are related. In the definition of “terrorist activity” in section 83.01, near the end of the general definition is the following, “and includes a conspiracy, attempt or threat to commit any such act or omission, or being an accessory after the fact or counselling in relation to any such act or omission . . .” It then goes on to make an exception. In the actual definition of “terrorist activity,” there is a specific provision that terrorist activity can be committed through various means, such as attempting or counselling.

Another section I would to draw your attention to is section 2 of the Criminal Code which lists various definitions, and there is a definition in there of a “terrorism offence.” There are four paragraphs to that particular definition. The first three paragraphs list various kinds of offences. Paragraph (d) in the definition of “terrorism offence” states that terrorism offence also means “a conspiracy or an attempt to commit, or being an

Il y a un autre fait important qu’il faut envisager : c’est que, sur la scène internationale, au meilleur de notre connaissance, aucun pays — ni un pays allié ni un autre — n’a inclus ces mots dans sa définition de l’« activité terroriste »; de même, les Nations Unies n’ont nullement fait pression pour que cela adienne. Toute question portant sur la dimension internationale du sujet dont nous discutons peut être adressée à Mme Nölke, qui est spécialiste dans ce domaine.

Honorables sénateurs, permettez-moi de réitérer un fait : cela est tout à fait sans équivoque : le gouvernement condamne les attentats suicides. Si les éléments de preuve recueillis dans une affaire répondent à tous les éléments requis de la définition de l’« activité terroriste » selon le libellé actuel, les lois existantes que nous avons permettraient de porter l’affaire en justice. Justement, elles le seraient.

Enfin, nous félicitons le sénateur Grafstein d’avoir attiré notre attention sur cette question importante et nous espérons que notre exposé de même que les réponses que nous allons donner à vos questions viendront éclairer votre étude du projet de loi. Merci.

M. Gilmour m’accompagne aujourd’hui. C’est un expert du domaine, ayant mis un temps considérable à faire des recherches sur la définition de l’« activité terroriste ». Il est là pour répondre à toutes les questions que vous voudrez poser à ce sujet.

Le sénateur Oliver : Merci de l’excellent exposé que vous venez de présenter. Ma première question est la suivante : serait-il possible de régler le problème que pose le projet de loi que nous avons devant les yeux en y incluant une définition de l’« attentat suicide »?

Ce n’est pas que sur le kamikaze que nous souhaitons mettre la main. Normalement, si quelqu’un commet un tel acte pour des motifs religieux, politiques ou idéologiques, il y a probablement quelqu’un d’autre qui lui prête son appui. Le libellé de l’alinéa 83.01(1)b) du Code criminel englobe-t-il le cas d’une personne qui prête son assistance au kamikaze en question?

Glenn Gilmour, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : J’attire votre attention sur deux choses différentes, quoique reliées. À la définition de l’« activité terroriste » qui est donnée à l’article 83.01, vers la fin de la définition générale, on peut lire ce qui suit : Sont visés par la présente définition, relativement à un tel acte, le complot, la tentative, la menace, la complicité après le fait et l’encouragement à la perpétration [...] » Puis l’exception est décrite. Dans la définition en tant que telle de l’« activité terroriste », il y a une disposition particulière qui dit qu’un acte terroriste peut être posé de diverses façons, que cela inclut par exemple la tentative ou l’encouragement.

J’attirerais votre attention sur une autre partie du Code criminel, soit l’article 2, qui comporte diverses définitions. Il y a là la définition de l’« infraction de terrorisme ». Cette définition particulière comporte quatre alinéas. Les trois premiers alinéas énoncent divers types d’infractions. L’alinéa d) de la définition de l’« infraction de terrorisme » fait voir que la notion en question veut aussi dire : « complot ou tentative en vue de commettre

accessory after the fact in relation to, or counselling in relation to, an offence referred to” in the previous three paragraphs.

In other words, both in the definition of “terrorist activity” itself and in the definition of “terrorism offence” found in section 2 of the Criminal Code, there are specific references that those activities are also caught by those definitions.

Senator Oliver: Are you also of the view that the language “for greater certainty” does not in fact bring greater certainty from a legislative point of view?

Mr. Gilmour: We start from the position that the Criminal Code is already clear in the definition of “terrorism activity.” In paragraph (a) it lists specific offences under the various international conventions and specifically in relation to the offence described that allowed Canada to ratify the terrorism bombing convention. In paragraph (b), it states that any bombing that results in intentional death or causing bodily harm. In the general definition, it states where it intentionally endangers someone or causes a threat to the safety of the public. Our position is simply that we feel the Criminal Code is already sufficiently clear to catch that kind of activity.

Mr. Parent: If I may add on that point, suicide bombing is obviously a means by which a terrorism act is being committed. If we were to go the route as proposed in this bill, it would be similar to getting someone to say he who commits murder with a knife is guilty of the offence. What is important is not the means by which the general infraction is committed, it is the infraction and how it is defined within the current definition. If it catches it, if it is in there, there is no need to state that the knife is needed, so long as the loss of life is by the act that is the criteria by which some one will be charged. I am drawing that parallel because the means is important, but it is not the real issue that we should be looking at.

Senator Oliver: I understand. In your presentation, you actually gave us not just what was in the Criminal Code already in terms of an explanation and definition, but you also went into the convention. I would like to know whether other countries have ratified the convention and had the language tested to see whether it is capable of catching what Senator Grafstein would like to catch. Do you know of other examples?

Sabine Nölke, Director, United Nations, Human Rights and Economic Law Division, Foreign Affairs and International Trade Canada: Thank you. I have not prepared a general statement, but before responding to your question I would note that the matter we are discussing here is of some personal importance to me as well. One of my good friends and colleagues was murdered by a suicide bomber in Afghanistan two years ago.

l’infraction visée à l’un des alinéas a) à c) ou, relativement à une telle infraction, complicité après le fait ou encouragement à la perpétration ».

Autrement dit, les deux définitions de l’« activité terroriste » en elle-même et la définition de l’« infraction de terrorisme » qui se trouve à l’article 2 du Code criminel fait voir particulièrement ce en quoi consistent les activités qui répondent à ces définitions.

Le sénateur Oliver : Êtes-vous d’avis aussi qu’il ne serait pas plus sûr, d’un point de vue législatif, de dire qu’« il est entendu que [...] »?

M. Gilmour : Nous partons du principe que le Code criminel énonce déjà clairement la définition de l’« activité terroriste ». À l’alinéa a), il énumère les infractions particulières figurant dans diverses conventions internationales et traite expressément de l’infraction qui fait que le Canada a pu ratifier la Convention sur la suppression des attentats terroristes à l’explosif. À l’alinéa b), il est question de l’attentat à l’explosif qui, intentionnellement, cause des blessures graves à une personne ou encore la mort de celle-ci. Dans la définition générale, il est question des actes qui, posés intentionnellement, mettent en péril la vie de quelqu’un ou posent une menace pour la sécurité du public. La position que nous faisons valoir, c’est que, simplement, les dispositions du Code criminel englobent déjà clairement ce genre d’activité.

M. Parent : Si vous me permettez d’ajouter quelque chose à cela, je dirais que l’attentat suicide est évidemment un moyen qui est employé pour poser un acte de terrorisme. Si nous prenions la voie qui est proposée dans ce projet de loi, c’est un peu comme faire dire à quelqu’un : est coupable de l’infraction en question celui qui commet un meurtre au moyen d’un couteau. Ce qui importe, ce n’est pas le moyen, mais plutôt l’infraction générale qui est commise, c’est l’infraction en tant que telle et la façon dont elle est décrite dans la définition actuelle. Si le cas en question est englobé, si c’est prévu, il n’est pas utile d’affirmer qu’il faut un couteau, dès qu’il est établi que l’accusation repose sur le critère selon lequel il y a eu perte de vie. Je fais ce parallèle-là parce que le moyen est important, mais ce n’est pas la véritable question à laquelle nous devrions nous attaquer.

Le sénateur Oliver : Je comprends. Dans votre exposé, vous n’avez pas seulement parlé de ce qui figure déjà dans le Code criminel — avec une explication et une définition. Vous avez aussi parlé de la convention. J’aimerais savoir si d’autres pays ont ratifié la Convention et mis à l’épreuve le libellé employé, pour ainsi dire, afin de déterminer s’il englobe bel et bien l’acte que le sénateur Grafstein aimerait épingle. Connaissez-vous d’autres exemples?

Sabine Nölke, directrice, Direction du droit onusien, des droits de la personne et du droit économique, Affaires étrangères et du Commerce international Canada : Merci. Je n’ai pas préparé de déclaration générale, mais avant de répondre à vos questions, j’aimerais faire remarquer que la question dont nous discutons m’importe personnellement à moi aussi. J’ai un bon ami et collègue qui a été tué par un kamikaze en Afghanistan il y a deux ans.

With regard to the convention, I am not aware, but we do not follow the implementing legislation of every state. Over 160 states have ratified the convention. We have not monitored all the implementing legislation. I am not aware that any state has specifically made reference to suicide bombings.

I was privileged to be part of the negotiations of the convention and in fact of the preparation of the drafting text. The convention was an initiative of the G8. I was one of the G8 experts that put the negotiating text together. At the time, we talked about delivery of bombs. We wanted to keep it as wide open as possible to catch any potential means of delivery, whether by strapping a belt around yourself or whether by lobbing a missile or perhaps coming up with methods we have not yet thought of, for the simple reason that in the past, when international instruments were drafted on terrorism, they tended to respond to specific attacks. The offences they created were very specific to that attack and sometimes so narrow that it became obvious six months later that it was not sufficient to catch everything out there. When we negotiated the terrorist bombing convention, we deliberately tried to keep the definition of the offence as wide open as possible so that we could for once stay a step ahead of the terrorists and not be limited by our views of what and how they might commit their activities. For that reason, I am not convinced at all that any one of the states that implemented would want to make it narrower rather than the wide definition that it currently contains.

Senator Baker: If I follow your logic, you say that we should not include the words “for greater certainty” because it is already a terrorist activity under the definition in section 83.01.

If it is already there, what is your principal reason for not allowing us to recognize that it is there?

Mr. Parent: For all the reasons I mentioned in my statement, you are opening a Pandora’s box. If there is no necessity, then there is no reason why we should put it there. That is the position.

There is a difference to be said between adding the words “for greater clarity” when you are taking something away from the general definition as opposed to putting more into the definition.

Senator Baker: You could use it to put something into the definition. It is to exclude something or to add something to the definition. There are two places in the clause where we see the words “for greater certainty.”

Mr. Parent: Yes, senator and both of them are for exclusions.

Senator Baker: Would you not regard the first one as exclusionary and the second one as inclusionary? I suggest that because the first “for greater certainty” in that definition is to exclude conventional acts of war and what are regarded as being

Pour ce qui est de la convention, je ne suis pas au courant, mais nous ne suivons pas les lois de mise en œuvre de tous les États. Plus de 160 États ont ratifié la convention. Nous n’exerçons pas un suivi sur toutes les lois de mise en œuvre qui sont adoptées. Je ne suis pas au courant d’un État qui parlait particulièrement des attentats suicides dans sa loi.

J’ai eu le privilège de participer aux négociations sur la convention et, de fait, à la rédaction. La convention est née à l’initiative du G-8. J’ai fait partie de l’équipe d’experts du G-8 qui a mis au point le texte pour la négociation. À ce moment-là, nous parlions de la forme d’explosif employé. Nous voulions que cela demeure le plus large possible, de manière à englober tous les moyens possibles, que ce soit le fait de porter une ceinture d’explosifs, ou de larguer un missile ou encore d’une méthode que nous n’avons pas encore imaginée, pour la simple raison que, dans le passé, les rédacteurs des instruments internationaux sur le terrorisme ont eu tendance à traiter d’attaques particulières. Les infractions créées se rapportaient très précisément à l’attaque envisagée. Parfois, la définition était si étroite qu’il devenait évident, six mois plus tard, qu’elle ne suffisait pas à englober toutes les possibilités. Au moment de négocier la convention sur les attentats terroristes à l’explosif, c’était à dessein que nous avons essayé de définir l’infraction le plus largement possible, afin de pouvoir demeurer, pour une fois, en avance sur les terroristes, sans être limités par l’idée que nous pouvons nous faire des actes précis qu’ils peuvent commettre et de la manière dont ils peuvent le faire. Pour cette raison-là, je ne suis pas du tout convaincue que l’un quelconque des États ayant mis en œuvre la convention voudrait restreindre la définition générale qui y figure actuellement.

Le sénateur Baker : Si je suis votre logique, vous dites que nous ne devrions pas dire « il est entendu que l’attentat suicide est visé [...] » du fait qu’il s’agit déjà d’une activité terroriste selon la définition donnée à l’article 83.01.

Si le cas est déjà prévu, quelle est la raison principale pour laquelle vous ne voulez pas que nous y reconnaissons que le cas est prévu?

M. Parent : Pour toutes les raisons que j’ai invoquées pendant ma déclaration, vous ouvrez une boîte de Pandore. Si ce n’est pas nécessaire, il n’y a pas de raison de le faire. Voilà la position que nous tenons.

Dans le cas où il s’agirait d’ajouter « il est entendu que [...] », il y a une distinction à faire : est-ce un élément qu’on retire à la définition générale ou un élément qu’on ajoute à la définition?

Le sénateur Baker : Ça pourrait servir à ajouter quelque chose à la définition. C’est pour exclure quelque chose ou pour ajouter quelque chose à la définition. L’expression « il est entendu que... » est employée à deux reprises.

M. Parent : Oui, sénateur, et c’est pour exclure des éléments dans les deux cas.

Le sénateur Baker : Ne s’agit-il pas d’exclure dans le premier cas et d’inclure dans le deuxième? À mon avis, dans le premier cas, l’expression sert à préciser que la définition exclut les faits de guerre classiques, les faits de guerre qui sont reconnus

the recognized conventional acts of war. The second “for greater certainty” — and I was going to say “for greater clarity,” which is sometimes used, and is sometimes used for greater certainty and for greater clarity — says that religious, political or ideological causes are included if the elements in (b) form a part of the activity.

Are you following me?

Mr. Parent: Yes.

Senator Baker: Under that reading, which is the reading that is there, it is inclusionary, I would suggest, and that is already in the definition.

I would like to make one correction to what you said a moment ago and a correction to the minister's letter that he is sending out pertaining to this item. You mentioned a moment ago “political, religious, and ideological purposes,” and then you ran through the constituent elements identified in section 83.01(1)(b). That section, of course, has been struck down by the Superior Court of Ontario, as you are aware.

Mr. Parent: It was Justice Rutherford in *Khawaja*.

Senator Baker: Yes. That was appealed to the Supreme Court of Canada and permission to appeal was refused about a month and a half ago. It is perhaps for that reason that some people believe there should be a “for greater clarity,” that what is already assumed to be in the definition should be, for greater clarity, included in the definition, in that “for political, ideological or religious reasons” has been struck down.

Let me refer you to the Supreme Court of Canada in *Suresh*, 2002, in which the Supreme Court of Canada addressed the definition of “terrorist activity.” I refer you to paragraph 98, the paragraph before the conclusion to these words from the Supreme Court of Canada, “Parliament is not prevented from adopting more detailed or different definitions of terrorism.” The Supreme Court of Canada says that because what came before that was that there was confusion and it is an ever-changing definition as time goes on as to what terrorist activity is under the law. The Supreme Court of Canada suggests Parliament is not prevented from adopting more detailed or different definitions of terrorism. That was 2002.

If you look at your cases since 2002 regarding terrorism activities, you see statements such as this in *Al Yamani v. Canada*. In that judgement, 2006 CarswellNat 4252, Justice Snider said, “. . . engaged in activities commonly associated with terrorism, such as airline hijackings and suicide bombings.” The court consistently recognizes those two definitive areas as activities commonly associated with terrorism today.

As you pointed out a moment ago, we are signatory to a convention on airline hijacking. It is specifically defined as “airline hijacking.” It says “taking possession of an airline.” We are signatory to it. It is part of the definition in 83.01, which is enabled by section 7 of the Criminal Code. However,

comme tels. La deuxième occurrence sert à préciser que les causes religieuses, politiques ou idéologiques sont incluses dans la mesure où les éléments énoncés à l'alinéa b) constituent une partie de l'activité.

Me suivez-vous?

M. Parent : Oui.

Le sénateur Baker : Selon cette lecture du texte, qui est celle qui vient d'être évoquée, c'est inclusif, selon moi — et ça se trouve déjà dans la définition.

J'aimerais apporter une correction à une remarque que vous avez faite il y a un instant et une correction à la lettre que le ministre transmet en rapport avec cette question. Vous avez mentionné il y a un instant les fins « politiques, religieuses et idéologiques », puis vous avez mentionné les éléments constitutifs dont il est question à l'alinéa 83.01(1)b). La Cour supérieure de l'Ontario a invalidé cette partie-là, bien entendu, comme vous le savez.

M. Parent : C'est le juge Rutherford dans l'affaire *Khawaja*.

Le sénateur Baker : Oui. Il y a eu un appel devant la Cour suprême du Canada, et la permission d'en appeler a été refusée il y a un mois et demi. C'est peut-être pour cela que certaines personnes croient qu'il faudrait inclure l'expression « il est entendu que... — étant donné que l'idée des motifs politiques, idéologiques ou religieux a été invalidée; il faudrait dire qu'il demeure entendu que l'attentat suicide — dont on présume déjà qu'il est inclus dans la définition — en fait partie.

Permettez-moi d'invoquer la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Suresh*, de 2002, où elle s'est penchée sur la définition de l'« activité terroriste ». Je vous renvoie au paragraphe 98, le paragraphe où la Cour suprême du Canada conclut en ces termes : « le législateur peut toujours adopter une définition différente ou plus détaillée du terrorisme. » Selon la Cour suprême du Canada, la situation auparavant était marquée par la confusion, par une évolution constante de la définition ou de l'activité terroriste en droit, au fil du temps. La Cour suprême du Canada propose que le législateur puisse toujours définir de manière différente ou plus détaillée le terrorisme. C'était en 2002.

Si vous jetez un coup d'œil aux causes qui ont été entendues depuis 2002 concernant les activités terroristes, vous tomberez sur des déclarations comme celles-ci, qui figurent dans *Al Yamani c. Canada*. Dans cet arrêt-là — 2006 CarswellNat 4252 — le juge Snider parle du fait de se livrer à « des activités généralement associées au terrorisme telles que des détournements d'avion [...] et des attentats suicides à la bombe ». La Cour reconnaît toujours ces deux activités-là comme étant généralement associées au terrorisme de nos jours.

Comme vous l'avez souligné il y a un instant, nous sommes partie à une convention sur le détournement des aéronefs. La définition est donnée du détournement d'un aéronef : c'est le fait de prendre possession d'un aéronef. Nous en sommes signataires. Cela fait partie de la définition donnée à

we have no section that identifies suicide bombings, although suicide bombings and airline hijackings are the two activities commonly associated with terrorism. Those are not my words but the words used consistently in cases before the Federal Court.

The Chair: This is a fascinating, Senator Baker, but do you have a question?

Senator Baker: I am putting forward a rebuttal to everything that has been said here today.

Senator Oliver: Mr. Gilmour is ready to respond.

Senator Baker: I will get to my point after Mr. Gilmour responds.

Mr. Gilmour: For the purpose of the trial, the judge struck down the motive requirement in the *Khawaja* case. That case was heard in the Ontario Superior Court. The appeal involved the defence counsel who wanted to appeal to the Supreme Court of Canada. He argued that some of the terrorism offences were unconstitutional and the judge had upheld their constitutionality with the effect that one of the additional criteria that would otherwise have had to be proved by the prosecution beyond a reasonable doubt no longer existed as a result of the judge's decision. The *Khawaja* case has yet to go to trial and the issue may be finally resolved by the courts later on.

Senator Baker: You are saying the Supreme Court of Canada rejected the appeal based on those other reasons.

Mr. Gilmour: If I remember correctly, it was a question of whether he wished to make an interlocutory appeal to the Supreme Court. It was a question of whether he satisfied the requirements for an interlocutory appeal. It was on that procedural basis that the appeal was denied.

The *Khawaja* trial has yet to take place. We will see at the end of the *Khawaja* trial whether the regular appeal routes will be taken in relation to any verdict that might take place. I cannot speculate about that. I just point out that I would not want to have the mistaken impression that all the appeals in the *Khawaja* case had finally taken place here. That is not what happened.

The result in *Khawaja* case was that the Superior Court judge in charge of the case said that particular motive requirement should be dropped. That, of course, meant that there was an expansion of the definition because that particular safeguard did not have to be met. It was added in an attempt to narrow the scope of the definition so that it would not catch regular forms of criminal activity; it was an attempt to define further the definition of terrorist activity to separate it out from regular forms of criminal activity that might involve intimidation, such as organized crime.

Senator Baker: As of now, it is severed from the legislation by the Superior Court.

l'article 83.01, dont l'article 7 du Code criminel est la disposition habilitante. Cependant, il n'y a pas d'article qui traite en particulier des attentats suicides, bien que les attentats suicides et les détournements d'aéronef soient deux activités qui sont couramment associées au terrorisme. Ce ne sont pas mes termes; ce sont les termes qui reviennent dans les affaires qui se trouvent dans la Cour fédérale.

La présidente : Voilà qui est fascinant, sénateur Baker, mais avez-vous une question à poser?

Le sénateur Baker : Je présente une réfutation de tout ce qui a été dit ici aujourd'hui.

Le sénateur Oliver : M. Gilmour est prêt à répondre.

Le sénateur Baker : J'arriverai au point que je veux faire valoir après que M. Gilmour aura répondu.

M. Gilmour : Pour ce qui est du procès, le juge a infirmé l'exigence relative au motif dans l'affaire *Khawaja*. L'affaire a été entendue à la Cour supérieure de l'Ontario. Il s'agissait d'un avocat de la défense qui souhaitait en appeler devant la Cour suprême du Canada. Selon lui, certaines des infractions de terrorisme étaient inconstitutionnelles, et le juge a confirmé leur constitutionnalité, de sorte que l'un des critères dont la poursuite aurait eu autrement à faire la preuve en dehors de tout doute raisonnable ne valait plus, du fait de la décision du juge. L'affaire *Khawaja* n'a pas encore été entendue. Les tribunaux finiront peut-être par régler cette question plus tard.

Le sénateur Baker : Vous dites que la Cour suprême du Canada a rejeté l'appel en se fondant sur ces autres motifs.

M. Gilmour : Si je ne m'abuse, il s'agissait de savoir s'il était question d'un appel interlocutoire devant la Cour suprême. Il s'agissait de savoir si l'avocat en question réunissait les conditions nécessaires pour qu'il y ait un appel interlocutoire. C'est pour une question de procédure que l'appel a été rejeté.

L'affaire *Khawaja* n'a pas encore été entendue. À la fin du procès, nous verrons si les voies d'appel ordinaires s'appliqueront au verdict, quel qu'il soit. Je ne saurais conjecturer là-dessus. Je signale simplement que je ne voudrais pas donner l'impression que tous les appels se rapportant à l'affaire *Khawaja* ont enfin été réglés ici, ce qui serait faux. Ce n'est pas ce qui s'est produit.

Dans l'arrêt *Khawaja*, le juge de la Cour supérieure responsable de l'affaire a affirmé que cette exigence particulière relative au motif devait être abandonnée. Bien entendu, cela voulait dire qu'il y avait élargissement de la définition, étant donné que les autorités n'avaient plus à répondre à ce critère de protection particulier. Au départ, l'ajout visait à restreindre la portée de la définition, de manière à ne pas englober les formes habituelles d'activité criminelle; c'était une tentative faite pour définir davantage l'activité terroriste comme étant à part des formes habituelles de l'activité criminelle qui peuvent supposer de l'intimidation, par exemple dans le cas du crime organisé.

Le sénateur Baker : Pour l'instant, la décision de la Cour supérieure fait que c'est coupé de la loi.

Mr. Gilmour: It had an effect of taking out something that would have had to be proved and making it more expansive than it had been had the motive requirement been kept in. That trial is yet to be held: I would not want to speculate at this point as to the ultimate result.

In this particular case, you mentioned the quote from the judge that referred specifically to suicide bombing and I take your point. However, I would also point out that other bombings can take place that do not necessarily involve suicide but that are also particularly heinous. Two come to mind: The Bali bombing and the bombing in Madrid. Both of those were terrorist bombings that did not involve suicide bombing. If one were to put in suicide bombing “for greater certainty,” what does that say about these other kinds of bombings?

At the end of the day, you have the means to commit a terrible act. The terrible act is not terrible because the person has committed suicide; it is due to the intent to kill innocent people. Whether the person kills him or herself in the process seems to be irrelevant. If you were to have someone who was a relative of a victim who died, say, hypothetically as a result of a terrorist bombing such as the Bali or Madrid bombing and they looked at the definition of terrorist activity and saw a specific reference to suicide bombing, what message does that send to them about the other kind of bombing?

Senator Baker: I understand the point that but there is a rebuttal to that point.

The Madrid and Bali bombings are covered in the international agreements and under section 431 of the Criminal Code, as Mr. Parent pointed out.

He read it out. What was in that section? I do not believe a suicide bombing would be in that section. However, section 431.2 (2) that you read out, Mr. Parent has qualifiers in it. Section 431.2 (2) says this that the person is causing the death of people — this is the intent — or will cause a major economic loss or significant damage to public transportation or a facility. That section deals with extensive damage to a public building or facility, or disruption if the bombing causes economic disruption.

Madam Chair, the point is this: What the senators are after here is to stop those who are sowing terror. Under the definition of the Criminal Code 431.2 (2), someone could go to the entrance of a building or institution and could blow him or herself up, cause only damage to the entrance to the building, not cause major economic disruption or major damage under section 431. Those are the qualifying figures. I suggest they may not kill anybody else and not come under section 431 of the Criminal Code.

Section 431 of the Criminal Code, Mr. Gilmour, as was pointed out by Mr. Parent, is actually the gravamen of section 7 that brings in terrorist bombings. Section 431 triggers

M. Gilmour : Cela a eu pour effet d'éliminer un élément dont il aurait fallu faire la preuve et d'élargir la définition davantage, par rapport à ce qu'elle aurait été si l'exigence relative aux motifs avait été conservée. Le procès n'a pas encore eu lieu : je ne voudrais pas présumer du résultat au bout du compte.

Dans cette affaire particulière, vous avez cité le juge, qui a parlé particulièrement des attentats suicides, et je comprends ce que vous dites. Tout de même, je ferais valoir qu'il y a d'autres attentats à l'explosif qui ne supposent pas de suicide, mais qui demeurent particulièrement haineux. Deux exemples me viennent à l'esprit : l'attentat de Bali et l'attentat de Madrid. Dans les deux cas, il s'agit d'un attentat terroriste, mais pas d'un attentat suicide. S'il fallait dire qu'il demeure entendu que l'attentat suicide est inclus, qu'en serait-il alors des autres types d'attentats à l'explosif?

En dernière analyse, il faut parler des moyens qui existent de commettre un acte terrible. L'acte terrible n'est pas terrible du fait que la personne se soit suicidée; il l'est du fait de l'intention de tuer des innocents. Il importe peu que la personne se tue en commettant l'attentat. Si un parent d'une victime d'un attentat terroriste, disons l'attentat de Bali ou celui de Madrid, devait regarder la définition donnée de l'activité terroriste et y voir une référence particulière à l'attentat suicide, quel message en tirerait-elle à propos de l'autre type d'attentat à l'explosif?

Le sénateur Baker : Je comprends, mais il y a une réplique à donner à cela.

Les attentats de Madrid et de Bali sont couverts dans des ententes internationales et sous le régime de l'article 431 du Code criminel, comme M. Parent l'a souligné.

Il en a fait la lecture. Est-ce que c'était bien dans cet article-là? Je ne pense pas que cet article-là couvrirait un attentat suicide. Cependant, le paragraphe 431.2 (2) que vous avez lu à voix haute, monsieur Parent, précise certaines conditions. Le paragraphe 431.2 (2) parle d'une personne qui provoque la mort des gens — c'est là son intention — ou qui provoque de graves dommages économiques ou d'importants dommages à un réseau de transport public ou à une installation. Cette disposition-là traite des dommages importants pouvant être causés à une installation ou à un bâtiment public, ou de la perturbation économique découlant de l'attentat si c'est le cas.

Madame la présidente, voici où je veux en venir : les sénateurs cherchent ici à stopper les agissements de ceux qui sèment la terreur. Selon la définition qui est donnée au paragraphe 431.2 (2) du Code criminel, une personne pourrait entrer dans un bâtiment ou un établissement et se faire sauter, provoquer des dommages uniquement à l'entrée du bâtiment en question, et non pas une grave perturbation économique ou de graves dommages d'après l'article 431. Voilà les conditions en question. Selon moi, il se peut qu'elle ne tue personne d'autre et que, de ce fait, son acte ne relève pas de l'article 431 du Code criminel.

L'article 431 du Code criminel, monsieur Gilmour, comme M. Parent l'a souligné, constitue de fait le fondement de l'article 7, qui englobe les attentats terroristes à l'explosif.

the offence and on a straight reading of it does not specifically cover a terrorist bomber. However, it would cover the blowing up of trains and disrupting major transportation links.

The honourable senator is simply saying, look, if we will stop those who sow terror, under section 431 you have to prove intent; you have to prove that the person has the intent to cause major economic disruption.

Senator Oliver: It is covered under section 83.01.

Senator Baker: Yes, because section 83.01 recognizes section 431 as being the implementation of the international agreement. Do not you agree with that?

Mr. Gilmour: We agree that 431.2 is meant to implement the terrorist bombing convention which is found, as I mentioned, in (a) of the definition of "terrorist activity."

As was pointed out, the general definition of terrorist activity already covers a suicide bomber or any other kind of bomber where it intentionally causes death or serious bodily harm, or the other various listed kinds of intentional harms found in the general section concerning terrorist activity.

As Mr. Parent pointed out, I have been looking at what other countries have done in the context of their definitions of terrorist activity. I am familiar with other Commonwealth countries such as Australia, the United Kingdom and New Zealand. I have looked at the American legislation as well. Two of those countries — Australia and the United Kingdom — have had reviews of their definitions of terrorism over the last couple of years. In Australia, it was done by parliamentary committee. In the United Kingdom, Lord Carlile of Berriew conducted an independent review of their anti-terrorism legislation. He submitted his report last year. Neither country has in their definition of "terrorist activities" a specific reference to the term "suicide bomber." Instead, they use phrases and definitions similar to what we have in our current definition of terrorist activity.

Ms. Nölke: I have a couple of comments in response to Senator Baker. With regard to the hijacking provision in the Criminal Code, in the international experience, that is the result of having specific conventions. The first hijacking convention was so specific that it only addressed offences committed on airplanes in flight. Within about six months, it was realized you could hijack planes that are sitting on the ground. Therefore, we needed a new instrument.

Two years after that, attacks on airports happened. Some people of a certain age will remember the image of the TWA airliner sitting on the airport. Then there was an attack on an airport. You could endanger civil aviation not only on

L'article 431 énonce l'élément premier de l'infraction. À la première vue, le cas du kamikaze n'y est pas prévu. Cependant, faire sauter un train et perturber de grandes voies de transport sont des cas qui le seraient.

L'honorable sénateur affirme simplement : écoutez, si nous voulons arrêter les gens qui sèment la terreur, nous devons voir que l'article 431 exige que l'on prouve l'intention; il faut prouver que la personne a l'intention de provoquer une grave perturbation économique.

Le sénateur Oliver : C'est prévu à l'article 83.01.

Le sénateur Baker : Oui, puisque l'article 83.01 reconnaît que l'article 431 met en œuvre l'accord international. N'êtes-vous pas d'accord sur ce point?

M. Gilmour : Nous sommes d'accord pour dire que l'article 431.2 vise à mettre en œuvre la convention sur les attentats terroristes à l'explosif, qui, comme je l'ai dit, est mentionné à l'alinéa a) de la définition de l'« activité terroriste ».

Comme nous l'avons souligné, la définition générale de l'activité terroriste englobe déjà l'attentat suicide ou les autres formes d'attentats à l'explosif là où l'auteur a l'intention de causer de graves dommages corporels à la personne sinon sa mort, ou encore les autres préjudices intentionnels de diverses formes énumérées dans la partie générale portant sur l'activité terroriste.

Comme M. Parent l'a souligné, je me suis attaché à ce que font d'autres pays dans le contexte de leur définition de l'activité terroriste. Je suis au courant de ce qui se fait dans d'autres pays du Commonwealth comme l'Australie, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande. J'ai jeté un coup d'œil aussi à la législation américaine. Deux des pays en question — soit l'Australie et le Royaume-Uni — ont procédé à un examen de leur définition du terrorisme depuis quelques années. En Australie, c'est un comité parlementaire qui s'est penché sur la question. Au Royaume-Uni, Lord Carlile de Berriew a réalisé un examen indépendant de la législation antiterroriste. Il a remis son rapport l'an dernier. Ni l'un ni l'autre des deux pays n'incluent dans leur définition des « activités terroristes » une mention qui porte particulièrement sur les attentats suicides. Plutôt, ils emploient des expressions et des définitions qui s'apparentent à ce qui se trouve dans notre définition actuelle de l'activité terroriste.

Mme Nölke : J'ai quelques remarques à formuler en réponse aux propos du sénateur Baker. Pour ce qui est de la disposition sur le détournement d'aéronef dans le Code criminel, d'un point de vue international, ce sont les conventions particulières ayant été adoptées qui sont en cause. La première convention concernant le détournement d'aéronef était tellement précise qu'elle ne traitait que des infractions commises à bord d'un avion en plein vol. Dans les six mois, on s'est aperçu qu'il fallait un nouvel instrument puisqu'on pouvait détourner des avions au sol.

Deux ans plus tard, les aéroports ont été attaqués. À condition d'être assez vieux pour l'avoir vu, certaines personnes se souviendront de l'image de l'avion de TWA, immobile, à l'aéroport. Puis un aéroport a été attaqué. On pouvait mettre

board airplanes but in airports themselves. We needed a new instrument.

Two decades of experience on excessive specificity led to the creation of the terrorist bombing convention, the aim of which was to be as expansive as possible so that they would exclude as many different types of terrorist bombing attacks, including attacks by lethal devices that were not necessarily bombs or biological and nuclear and radiation agents. It was a very wide provision specifically to stay one step ahead of the terrorists and be as inclusive as possible.

The international community has made many statements condemning suicide bombings. The Security Council has issued a number of condemning statements, either in resolutions by the council or in presidential statements, but each time those statements are followed by an exhortation to UN member states to ratify the existing counterterrorism conventions. They do not suggest an additional instrument is needed to attack the particular phenomenon of suicide bombings. The conviction that I have seen in the international community on this point is that the terrorist bombing convention and then of course state's respective implementing legislation is sufficient to address that particular phenomenon.

Senator Milne: If I may take Senator Baker's analogy just one step further, if a suicide bomber blew him or herself up in the doorway and did not cause any great economic harm or death to anyone else except themselves, would his or her death be caught under the present laws?

Mr. Parent: There are a number of elements that have to be met in order for somebody accused under section 83.01 to be caught. If, in your example, a person simply blows him or herself up with no other intention to cause damage to other people or property, then no, suicide is not an offence under the Criminal Code. Obviously, it is impossible to place any accusations or charges if the person dies as a result of the bombing. If there is a failed attempt at committing such a suicide, that is also excluded. The person cannot be charged on an attempt to commit suicide under the terms that you specify. The person can be charged if the individual had the intent to commit the crime. Even if the attempt fails, if it can be proven that the individual intended to cause harm to people or property the individual may be charged. If the intent is present and if the deed meets the other elements of the crime as described in 83.01, whether for an ideological, political or religious purposes, then yes, that person is caught under that definition.

Senator Milne: Then you go after the people who abetted them.

en péril l'aviation civile non seulement en s'emparant d'un avion, mais en attaquant l'aéroport lui-même. Il nous fallait un nouvel instrument.

Vingt années vécues à être précis à l'excès nous ont conduit à la création de la convention sur la répression des attentats terroristes à l'explosif, dont le but était d'être le plus large possible, de manière à inclure de nombreux types d'attaques terroristes à l'explosif, y compris au moyen de dispositifs meurtriers qui ne sont pas forcément des bombes ou des agents biologiques, nucléaires ou radiologiques. C'était une disposition très générale que nous avons adoptée pour demeurer en avance sur les terroristes et essayer d'inclure le plus grand nombre de possibilités.

La communauté internationale a fait de nombreuses déclarations pour condamner les attentats suicides. Le Conseil de sécurité a produit un grand nombre de déclarations du genre, que ce soit sous la forme d'une résolution ou d'une déclaration du président, mais, chaque fois, la déclaration en question exhortait les États membres de l'ONU à ratifier les conventions existantes sur la lutte au terrorisme. Elle ne proposait pas l'ajout d'un instrument qui serait nécessaire pour attaquer le phénomène particulier que représentent les attentats suicides. D'après ce que j'ai vu jusqu'à maintenant, il y a une certaine conviction au sein de la communauté internationale, soit que la convention pour la suppression des attentats terroristes à l'explosif et, bien entendu, les lois de mise en œuvre respectives des États suffisent face au phénomène particulier dont il est question.

Le sénateur Milne : Si je pousse un peu plus loin l'analogie du sénateur Baker, si un kamikaze se fait sauter dans l'entrée d'un bâtiment sans causer de graves dommages économiques ou provoquer la mort de quiconque, sinon la sienne, les dispositions législatives actuelles englobent-elles son cas?

M. Parent : Il y a un certain nombre de conditions qui doivent être réunies pour que quelqu'un soit accusé en application de l'article 83.01. Par exemple, si une personne se fait uniquement sauter sans avoir autrement l'intention de causer des dommages ou de blesser des personnes, alors, donc, le suicide n'est pas une infraction sous le régime du Code criminel. Évidemment, il est impossible d'accuser la personne qui meurt dans le contexte. Si c'est une tentative de suicide ratée, c'est également exclu. La personne ne peut être accusée pour avoir tenté de se suicider selon les conditions que vous décrivez. La personne peut être accusée dans la mesure où elle avait l'intention de commettre l'acte criminel en question. Même si la tentative échoue, si on peut prouver que la personne avait l'intention de causer des préjudices corporels aux gens ou provoquer des dommages aux biens, elle peut faire l'objet d'accusations. Si l'intention y est et que l'acte proposé répond aux autres conditions de la criminalité décrites à l'article 83.01, que ce soit pour des fins idéologiques, politiques ou religieuses, alors, oui, la définition englobe le cas de la personne en question.

Le sénateur Milne : À ce moment-là, on cherche les gens qui l'ont aidée.

Mr. Parent: If that person dies, you cannot charge the person and you would be only able to charge people who contributed, counselled, abetted or were in some way part of the commission of the act. If the person did not die, however, and it was a failed attempt, but the intent was as I have described, then that person can be charged under section 83.01 of the Criminal Code of Canada. That distinction has to be made.

In Senator Baker's example, where a person blows himself up and kills himself, that is simply the act of committing suicide. If the attempt fails, the person cannot be charged under the Criminal Code; however, if someone else helped him out, that is another matter. Then we are dealing with another issue.

It is all a matter of the evidence that you have and the facts that surround the commission of that suicide, and here we are talking about committing suicide with a bomb, but it could be committing suicide by any other means. Again, the criteria would be the same, and the analysis that follows would have to be the same. I hope that answers your question.

Senator Milne: I suppose it does.

Do you know if there have been any instances of suicide bombing either in or outside Canada that have involved Canadian citizens? If so, have they been charged and has our Criminal Code caught them?

Mr. Parent: I am not aware of any, unless Mr. Gilmour knows, here in Canada anyway.

Mr. Gilmour: Inside or out Canada, there was the example Ms. Nölke gave of her friend who was a Canadian diplomat who was killed in Afghanistan.

Senator Milne: It was not a Canadian committing the act.

Mr. Gilmour: No, it was not. I am not aware of any Canadian that has engaged in an act of suicide bombing, although I certainly stand to be corrected if that is indeed the case.

Senator Milne: Ms. Nölke, do you know if Canada has taken any steps other than ratifying the convention on combating suicide bombing outside Canada?

Ms. Nölke: Yes. We participated in a workshop that was held under the auspices of the Organization for Security and Co-operation in Europe in 2005, which brought together about 160 experts on suicide bombings, as well as members of 8 international organizations. About 40 states were represented. They studied the social and psychological aspects of suicide bombings from a prevention standpoint and the standpoint of trying to understand it. The workshop did not call for new legislation. The OSCE has consistently called for the ratification and implementation of the existing counterterrorism conventions.

M. Parent : Si la personne meurt, vous ne pouvez l'accuser. Vous pouvez seulement accuser les personnes qui lui ont prêté assistance, qui l'ont conseillée ou encouragée de quelque façon à perpétrer l'acte criminel. Si la personne ne meurt pas, cependant, si c'était une tentative ratée, mais que l'intention y était comme je l'ai décrite, à ce moment-là, la personne peut être accusée sous le régime de l'article 83.01 du Code criminel du Canada. Il faut faire cette distinction-là.

Dans l'exemple que donne le sénateur Baker, celui où la personne se fait sauter et s'enlève la vie, c'est simplement un suicide. Si la tentative échoue, la personne ne peut être accusée sous le régime du Code criminel; cependant, si quelqu'un l'a aidée, c'est autre chose. Nous sommes alors en face d'une tout autre question.

Tout revient aux éléments de preuve que vous avez en main et aux faits qui entourent le suicide, et il est question ici d'un suicide avec explosifs, mais ce pourrait être un suicide qui repose sur un autre moyen. Encore une fois, les critères pourraient être les mêmes, et l'analyse qui s'ensuit devrait être la même. J'espère avoir répondu à votre question.

Le sénateur Milne : Je suppose que oui.

Savez-vous s'il y a déjà eu des attentats suicides, au Canada même ou à l'étranger, où des citoyens canadiens ont joué un rôle? Le cas échéant, ont-ils été accusés, et notre Code criminel englobait-il leur action?

M. Parent : À ma connaissance, il n'y en a jamais eu, à moins que M. Gilmour soit au courant, du moins pour ce qui est du Canada.

M. Gilmour : Au Canada même ou à l'étranger, il y a l'exemple que Mme Nölke a donné de son ami. Un diplomate canadien qui a été tué en Afghanistan.

Le sénateur Milne : Ce n'est pas un Canadien qui a perpétré l'acte.

M. Gilmour : Non, ce n'était pas le cas. Je ne suis pas au courant d'un cas où un Canadien aurait participé à un attentat suicide, mais si j'ai tort d'affirmer qu'il n'y en a jamais eu, je vous invite à me corriger.

Le sénateur Milne : Madame Nölke, à part le fait de ratifier la convention, savez-vous si le Canada a adopté des mesures pour combattre les attentats suicides à l'étranger?

Mme Nölke : Oui. Nous avons participé à un atelier tenu sous l'égide de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe en 2005. L'atelier a réuni environ 160 experts de l'attentat suicide et les membres de huit organismes internationaux. Une quarantaine d'États étaient représentés. Les gens ont étudié les aspects sociaux et psychologiques de l'attentat suicide du point de vue de la prévention et du point de vue de la compréhension. L'atelier n'a pas débouché sur un appel à l'adoption de nouvelles lois. L'OSCE réclame toujours la modification et la mise en œuvre des conventions existantes sur la lutte au terrorisme.

We also were part of a G8 statement, which mentioned specifically suicide bombings as a subset of other terrorist activities as something the G8 would seek to prevent, but again in the context of the existing international legal framework.

Senator Milne: I believe most of the people who died in the Bali bombings were Balinese or Australians. Were Canadians caught in that attack?

Ms. Nölke: Two Canadians were killed in that bombing. Of course, Canadians have died in bombing attacks all over the world, Air India being the prime example. Of the eleven people who died in the Lockerbie bombings, two were Canadian. Canadians have died in the streets of Paris, and Canadians have died in Israel as victims of bombing attacks. The phenomenon has certainly affected Canadians all over the planet.

Senator Milne: Has Canada taken any steps to prosecute the people who have done this other than the ones we have here in Canada?

Ms. Nölke: The principle behind international legal cooperation on terrorist activity is the prosecute-or-extradite principle that underlies all the international counterterrorism conventions. Generally, it is preferable that prosecutions occur in the country where the evidence is. If someone has blown up a bomb in Paris, it is easier to prosecute them in Paris where you have the evidence and contacts and all the other aspects.

I am not aware that Canada has sought to extradite anyone connected with a bombing that has killed a Canadian. I am not an expert in that kind of law. The Department of Justice is responsible for making extradition requests. I am not aware that a request has been made or that perpetrators have been identified for the purpose of even making such a request.

Senator Joyal: I listened carefully to the arguments of Justice Rutherford in relation to the definition of "terrorist activity." Do I understand that as long as, in the opinion of the Department of Justice, there is no final decision of the Supreme Court on the very issue of the definition of terrorist activity, that you will stand by the definition as it is now in section 83.01 of the Criminal Code?

Mr. Parent: As we stand now, the definition remains unchanged. It is to be said that the Superior Court came up with a ruling in Rutherford decision striking down the motive requirement. By virtue of the *stare decisis* concept, no other superior court is bound by that ruling, in the sense that any other judge can hear evidence over again on issues in relation to the terrorist activity and the definition, and find that the motive requirement is constitutional. That will raise a contradiction and there is no question that that case could end up in the Court of Appeal. It is all a matter of how

Nous avons également été partie à la déclaration du G-8 mentionnant particulièrement les attentats suicides comme sous-groupes d'activités terroristes, que le G-8 souhaitait prévenir, mais, encore une fois, au moyen du cadre juridique international déjà en place.

Le sénateur Milne : Je crois que la plupart des personnes qui sont mortes à la suite des attentats de Bali étaient des Balinais ou des Australiens. Y a-t-il eu des victimes canadiennes?

Mme Nölke : Deux Canadiens ont trouvé la mort à la suite de cet attentat. Bien entendu, des Canadiens sont morts dans des attentats à l'explosif partout dans le monde, le meilleur exemple étant celui du vol d'Air India. Parmi les 11 personnes mortes à la suite des attentats de Lockerbie, deux étaient des Canadiennes. Des Canadiens sont morts dans les rues de Paris, et des Canadiens sont morts en Israël, victimes d'attentats à l'explosif. Le phénomène a certainement eu une incidence sur des Canadiens, partout dans le monde.

Le sénateur Milne : Le Canada a-t-il adopté des mesures pour poursuivre les auteurs de ces actes, autrement que dans les cas que nous avons ici au Canada?

Mme Nölke : La coopération juridique internationale en matière d'activité antiterroriste repose sur l'alternative de principe — poursuivre ou extraditer — qui sous-tend toutes les conventions internationales en la matière. En règle générale, il est préférable que les poursuites aient lieu dans le pays où se trouvent les éléments de preuve. Si quelqu'un a fait exploser une bombe à Paris, il est plus facile de le poursuivre à Paris, où se trouvent les éléments de preuve et les contacts et tous les autres aspects de l'affaire.

Je ne suis pas au courant d'un cas où le Canada a cherché à extraditer une personne en rapport avec un attentat où un Canadien a trouvé la mort. Je ne suis pas spécialiste de cette forme de droit. C'est le ministère de la Justice qui formule les demandes d'extradition. Je ne suis pas au courant d'un cas où les autorités auraient présenté une telle demande ou même identifié les auteurs d'un acte en vue de présenter une telle demande.

Le sénateur Joyal : J'ai écouté attentivement les arguments du juge Rutherford en rapport avec la définition de l'« activité terroriste ». Dois-je comprendre que, aux yeux du ministère de la Justice, tant et aussi longtemps que la Cour suprême n'aura pas rendu une décision finale sur la question même — la définition de l'activité terroriste —, vous allez défendre la définition qui existe actuellement à l'article 83.01 du Code criminel?

M. Parent : Pour l'instant, la définition demeure. Il faut dire que la Cour supérieure a rendu une décision dans l'arrêt Rutherford qui a pour effet d'éliminer l'exigence relative au motif. Selon la règle *stare decisis*, aucun tribunal de juridiction supérieure n'est lié par la décision en question, c'est-à-dire que n'importe quel autre juge peut entendre à nouveau les éléments de preuve portant sur l'activité terroriste et la définition de cette activité, et déterminer que l'exigence relative au motif est bel et bien constitutionnelle. Cela soulèvera une contradiction. Il ne fait aucun doute que l'affaire pourrait se retrouver devant la Cour

things evolve. As we stand now, there has been no change to the definition. It is still the same as it was when it was enacted in 2001.

Senator Grafstein: The law of Ontario has been changed by that decision.

Mr. Parent: If there were a court that came under the Superior Court to hear a case, it would be bound by *stare decisis*. These cases will all be before the Superior Court. That is the first level at which the case would be heard.

Senator Baker: The decision has been made by the Superior Court.

The Chair: It is a fascinating discussion, but it is Senator Joyal's question.

Senator Joyal: It is one of the first questions I wanted to clear up so everyone understands where we sit in relation to the definition, which is a very important element of this bill.

Mr. Parent: The Department of Justice is monitoring the events in the courts. We will see as things flow. We do not know what will come out of the Toronto case. That issue may arise again and we will have to monitor and see how things unfold. As it stands now, the motive requirement is still in that legislation.

Concerning that specific issue, Senator Joyal, as well as the point you have raised with regard to the motive requirement, I suggest that if you have a chance, that you read an interesting article written by Ben Saul, which speaks to that point. You might be interested in finding out what is being said about motive requirement.

The Chair: Would you mind sending the committee a copy of that article, please? We can circulate it to all members

Senator Baker: On a point of order, if I understand Mr. Gilmour correctly, Justice Rutherford made a decision during a trial where he struck down and severed a portion of the definition of "terrorist activity." What Mr. Gilmour told us a few moments ago is that in order to appeal that decision of the Superior Court judge, you cannot have an interlocutory appeal during a trial. You have to wait until the trial is over and then you appeal to the Court of Appeal on that particular matter.

However, on the principle of *stare decisis*, as Mr. Parent has said, any other Superior Court judge in the province of Ontario is bound until that matter is decided otherwise, and any other court below the Superior Court in Ontario is also bound. I would suggest that every single case of similar facts would use that particular case as a precedent to advance the same arguments in any other province in Canada.

d'appel. Ça dépend de l'évolution du dossier. Pour l'instant, la définition ne fait l'objet d'aucune modification. Elle est comme elle était au moment où elle est entrée en vigueur, en 2001.

Le sénateur Grafstein : Cette décision-là a modifié la loi de l'Ontario.

M. Parent : Si un tribunal de juridiction inférieure à la Cour supérieure devait entendre une cause, il aurait les mains liées du fait de la doctrine *stare decisis*. Les affaires de cette nature seraient toutes entendues à la Cour supérieure. C'est le premier niveau auquel l'affaire serait entendue.

Le sénateur Baker : C'est la Cour supérieure qui a rendu la décision.

La présidente : La discussion est passionnante, mais c'est la question du sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal : C'est l'une des premières questions que je voulais que nous réglions afin que tout le monde sache où nous en sommes au sujet de la définition, qui est un élément très important de ce projet de loi.

M. Parent : Le ministère de la Justice surveille ce qui se passe dans les tribunaux. Nous verrons au fur et à mesure. Nous ne savons pas ce qui ressortira de l'affaire de Toronto. La question pourrait se présenter de nouveau, et nous devons être attentifs à la façon dont les choses se déroulent. Pour l'instant, l'exigence relative au motif fait toujours partie de cette loi.

En ce qui concerne cette question, sénateur Joyal, et la question que vous avez abordée concernant l'exigence relative au motif, je vous recommande, si vous avez le temps, de lire un article intéressant de Ben Saul à ce sujet. Vous pourriez être intéressé à en savoir plus sur ce qui s'est dit à propos de l'exigence relative au motif.

La présidente : Serait-il possible, pour vous, d'envoyer au comité une copie de cet article, s'il vous plaît? Nous pourrions la communiquer à tous les membres.

Le sénateur Baker : J'aimerais invoquer le Règlement. Si je comprends bien ce qu'a dit M. Gilmour, le juge Rutherford a rendu une décision, dans le cadre d'un procès, qui invalidait une grande partie de la définition d'« activité terroriste ». Ce que vient de nous dire M. Gilmour, c'est que, si vous voulez interjeter appel de cette décision du juge de la Cour supérieure, vous ne pouvez avoir recours à un appel interlocutoire pendant un procès. Vous devez attendre que le procès soit terminé puis interjeter appel de cette question en particulier devant la Cour d'appel.

Cependant, selon la règle *stare decisis*, comme l'a dit M. Parent, tous les autres juges de la Cour supérieure de l'Ontario, et de tout autre tribunal inférieur à cette cour en Ontario, doivent utiliser cette version de la définition, tant que la question n'aura pas été tranchée dans un sens ou dans l'autre. Je proposerais que chacune des causes concernant des faits similaires s'appuie sur cette cause en particulier, qui servirait de précédent pour faire valoir les mêmes arguments dans les autres provinces du Canada.

The Chair: Senator Baker, that was not a point of order, but I will take it as an interesting supplemental question.

Senator Joyal: I myself make those comments.

The Chair: Do you wish to comment, Mr. Parent or Mr. Gilmour?

Mr. Gilmour: I want to make a brief statement for clarity. The article to which Mr. Parent referred is written Professor Ben Saul, who is an Australian law professor. He was with the University of New South Wales, but I think he may have moved to another university.

I will send the committee two articles, one written by Mr. Saul arguing for the motive requirement, and another, written by Professor Kent Roach, who I believe some of you know, arguing against the motive requirement.

Senator Joyal: You stand by your reasoning against the appropriateness of the bill introduced by Senator Grafstein based on the present definition of "terrorist activity." However, if the Court of Appeal or the Supreme Court were to strike down the definition that means that your, as we say in French, "échafaudage" would fall apart.

Mr. Gilmour: As you know, in the *Khawaja* case, Mr. Justice Rutherford decided that the proper remedy was simply to sever the motive requirement from the remainder of the definition so that the remainder of the definition is, under his ruling, still constitutionally valid.

Senator Joyal: I do not disagree with you. However, since you based your reasoning on a definition of "terrorist activity" for which one of the essential elements is the motive, as long as the motive element disappears, we have to review your argument against the proposal of Senator Grafstein.

Mr. Gilmour: The point I was making is irrespective of the motive requirement, in paragraph 83.01 (1)(b) of the definition, the specific harms set out there, the acts and omissions, nonetheless, whether mode of activity is retained in the definition ultimately or not, specific harms would remain. They include the harms of intentionally causing death or serious harm to a person.

It seems evidently clear to me that whether it is a suicide bomber or a terrorist bomber either activity is caught by the definition of "terrorist activity" as it currently exists under the Criminal Code. In the case of the Madrid bombings, the terrorist wanted to plant the bomb and detonate it from a distance. Our argument is simply that the law is clear and for that reason, our position is that the definition should remain as it is.

Senator Joyal: On that basis, you are certainly aware, because you have quoted the report of the Senate, I think partially with great respect that did not include a specific reference to suicide bombing in the definition of "terrorist activity." You omitted to say in the same sentence that the first three recommendations in the Senate report are about a review of the definition of terrorist

La présidente : Sénateur Baker, ce n'était pas un appel au Règlement, mais je vais prendre votre intervention comme une question supplémentaire intéressante.

Le sénateur Joyal : J'ai fait moi-même ces commentaires.

La présidente : Voulez-vous faire un commentaire, monsieur Parent ou monsieur Gilmour?

M. Gilmour : J'aimerais apporter une brève précision. L'article auquel M. Parent renvoie a été écrit par M. Ben Saul, un professeur de droit australien. Il était à l'Université de New South Wales, mais je pense qu'il est peut-être maintenant dans une autre université.

J'enverrai au comité deux articles : un écrit par M. Saul, en faveur de l'exigence relative au motif, et un autre, écrit par Kent Roach, que certains d'entre vous connaissent, je crois, et qui est contre l'exigence relative au motif.

Le sénateur Joyal : Vous maintenez votre raisonnement à l'encontre de la pertinence du projet de loi présenté par le sénateur Grafstein, qui s'appuie sur la définition actuelle d'« activité terroriste ». Cependant, si la Cour d'appel ou la Cour suprême devait invalider la définition, votre échafaudage, comme on dit en français, s'écroulerait.

M. Gilmour : Comme vous le savez, dans l'arrêt *Khawaja*, le juge Rutherford a déterminé que la solution consistait simplement à séparer la question de l'exigence relative au motif du reste de la définition de façon à ce que le reste de la définition demeure valide sur le plan constitutionnel, en vertu de sa décision.

Le sénateur Joyal : Je ne suis pas en désaccord avec vous. Cependant, comme votre raisonnement repose sur une définition d'« activité terroriste » dont l'un des éléments essentiels constitue le motif, il faut, si cet élément est supprimé, reconsidérer votre argumentation en fonction de la proposition du sénateur Grafstein.

M. Gilmour : La question que je soulève n'a aucun lien avec l'exigence relative au motif, énoncée à l'alinéa 83.01 (1)b), dans la définition — les préjudices particuliers mentionnés dans cette section, les actes et les omissions, que le mode d'opération soit couvert par la définition ou non, les préjudices en particulier demeurent. Ils incluent le fait de causer intentionnellement la mort ou des lésions corporelles graves.

À mon avis, c'est tout à fait clair que la définition d'« activité terroriste », dans sa forme actuelle dans le Code criminel, couvre autant les attentats suicides que les attentats terroristes. Dans le cas des attentats à Madrid, le terroriste voulait placer la bombe et la faire exploser à distance. Notre argumentation est simple : nous estimons que la loi est claire, et c'est pourquoi nous pensons que la définition doit être conservée telle quelle.

Le sénateur Joyal : À ce sujet, vous savez certainement, puisque vous avez cité le rapport du Sénat, je crois, en partie, en tout respect, que la définition d'« activité terroriste » ne mentionne pas particulièrement l'attentat suicide. Vous avez oublié de dire, par le fait même, que les trois principales recommandations qui figurent dans le rapport du Sénat

activities. It makes sense that if you use the report, you use the whole report, the whole recommendation and not what is not in the recommendation.

The first recommendation states:

That clause 83.01(1)(b)(i)(A) of the Criminal Code, which requires an act or omission be "... committed in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause," be removed from the definition of terrorist activity found in section 83.01(1).

The second recommendation is, "That the government legislate a single definition of terrorism for federal purposes."

Recommendation three states:

That paragraph (c) of the definition of "threats to the security of Canada" in section 2 of the Canadian Security and Intelligence Service Act be amended by removing the reference to a political, religious or ideological objective and replacing it with alternate wording to indicate the type of violent activities against person or property that constitute threats to the security of Canada.

The position of the committee of the Senate is very clear based on the very definition that is in the Criminal Code.

With great respect to you, I expect that when officials testify and quote a Senate report recommendation, the officials quote the entire recommendation and not just whatever seems to suit their argument. I think you know the rules in that regard. I am surprised you did not mention the Senate recommendations. For reasons that are yours, — and I listened to them and tried to understand them — you conclude differently, as long as the court does not order you at the final level to say you are wrong.

Personally, I have a problem standing by the Department of Justice when there is *prima facie* doubt about the definition coming from a Superior Court and you wait until there be X number of cases before coming to the conclusion that perhaps you should review your definition. This is especially since the Senate report spent 43 days and heard 121 witnesses and came to that unanimous conclusion, with the agreement of both sides of the committee. When you testify on this, I would like you to take the whole picture and not just what seems to suit your arguments.

Mr. Parent: I apologize for not specifying that with regard to the Senate recommendations, we understood the Senate as having requested that the motive requirement be removed from the definition. However, what is before us today has nothing to do with the motive requirement. The issue before us today

concernent un examen de la définition d'« activité terroriste ». Il serait logique, si vous utilisez le rapport, que vous l'utilisiez en entier — la recommandation en entier —, et non que vous utilisiez seulement ce qui ne fait pas partie de la recommandation.

La première recommandation se lit comme suit :

Que la division 83.01(1)b(i)(A) du Code criminel, selon laquelle un acte — action ou omission — doit être commis « au nom — exclusivement ou non — d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique », soit retirée de la définition d'« activité terroriste » figurant au paragraphe 83.01(1).

La seconde recommandation dit : « Que le gouvernement adopte une définition unique du terrorisme applicable aux lois fédérales

La troisième recommandation dit :

Que l'alinéa c) de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » figurant à l'article 2 de la Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité soit modifié par la suppression de la mention d'un objectif politique, religieux ou idéologique et son remplacement par une autre disposition afin d'indiquer le type d'activités violentes à l'encontre des personnes ou des biens qui constituent une menace pour la sécurité du Canada.

La position du comité sénatorial est très claire en ce qui concerne la définition même qui figure dans le Code criminel.

Malgré tout le respect que je vous dois, j'estime que lorsqu'un représentant officiel témoigne et cite une recommandation d'un rapport du Sénat, il doit citer la recommandation en entier et non seulement les parties qui appuient sa cause. Je crois que vous connaissez les règles à ce sujet. Je suis étonné que vous n'ayez pas mentionné les recommandations du Sénat. Pour des raisons qui vous appartiennent — que j'ai écoutées et que j'ai tenté de comprendre —, vous en arrivez à une autre conclusion tant que le tribunal ne rend pas sa décision, au bout du compte, et ne dit pas que vous avez tort.

Personnellement, je ne suis pas à l'aise avec l'idée d'appuyer le ministère de la Justice quand il y a un doute, à première vue, à propos de la définition donnée par une cour supérieure, et que vous attendez qu'il y ait X nombre de cas avant de conclure qu'il faudrait peut-être examiner votre définition. C'est particulièrement le cas depuis que le Sénat a publié son rapport, après avoir étudié la question pendant 43 jours et entendu 121 témoins, et qu'il en est arrivé à cette conclusion à l'unanimité, avec l'appui de tous les membres du comité, quelle que soit leur allégeance. Quand vous témoignez à ce sujet, j'aimerais que vous teniez compte de la situation en entier, et pas seulement de ce qui vient appuyer votre argumentation.

M. Parent : Je m'excuse de ne pas avoir apporté cette précision, concernant les recommandations du Sénat; nous avions cru comprendre que le Sénat avait demandé que l'exigence relative au motif soit supprimée de la définition. Cependant, la question que nous abordons aujourd'hui n'a rien à

has no bearing on whether the motive requirement should or should not be part of the “terrorist activity” definition.

Currently, Justice Rutherford has recognized the entire definition as being constitutional save and except for the motive requirement. The case continues; let us not forget that the appeal put before the Superior Court of Canada was an appeal put by Khawaja’s lawyer. I was under the impression that the Crown had a cross appeal, but I am told they had not. Khawaja’s lawyer found himself in a situation where he had essentially permitted the Crown to prove the infraction with a lesser burden; that is he did not have to prove the essential element of the motive requirement. This is going into all the details of the actual *Khawaja* case.

With all due respect to senators around this table, I do not believe that issue has any bearing on the issue before us, which is whether there is any practical or legal advantage to adding the words “suicide bombing” to the legislation. Our view on that point, regardless of what happens with the motive requirement, is that we should not do that for the reasons I specified, and all reasons that I referred to have no bearing whatsoever on the issue of the motive requirement. I should have been clearer and raised that point, because we want to be clear and we want to ensure that you get all the information.

As we understood the recommendation from the Senate, it was simply to remove the motive requirement and, in our view, that had no bearing on the issue here today.

Senator Joyal: I understand you are against the Senate recommendation, based on the answer you provided.

Mr. Parent: The issue is before the court, and it is preferable that it stays there until the entire process is completed.

Senator Joyal: Ms. Nölke, the United Nations Human Rights Committee, in its report of 2006, said:

The committee, while noting the existence of a social protest protection clause, expresses concern about the wide definition of terrorism under the Anti-Terrorism Act. The State party should adopt a more precise definition of terrorist offences, so as to ensure that individuals will not be targeted on political, religious or ideological grounds, in connection with measures of prevention, investigation and detention.

What was your answer to that recommendation?

Ms. Nölke: I believe we answered that question in writing. I am not in a position to give you a specific answer; however, I notice this particular question addressed the issue of motive. From what I understand, the Human Rights Committee was concerned with issues relating to religious freedom. I can provide you with the specific answer. I believe we responded to the committee’s recommendations in writing, and I can certainly make that available to you.

voir avec l’exigence relative au motif. Nous ne nous occupons pas, aujourd’hui, de déterminer si l’exigence relative au motif devrait, ou non, faire partie de la définition d’« activité terroriste ».

Pour l’instant, le juge Rutherford a reconnu que toute la définition, à l’exclusion de l’exigence relative au motif, est constitutionnelle. Cette affaire se poursuit; n’oublions pas que l’appel interjeté devant la Cour supérieure du Canada a été interjeté par l’avocat de Khawaja. Je pensais que la Couronne avait interjeté un appel incident, mais on me dit que ce n’est pas le cas. L’avocat de Khawaja se retrouve essentiellement dans une situation où il permet à la Couronne de faire la preuve de l’infraction avec un fardeau réduit, puisqu’elle n’a pas à approuver l’élément essentiel que constitue l’exigence relative au motif. Nous entrons là dans les détails même de l’affaire *Khawaja*.

Malgré tout le respect que je dois aux sénateurs présents ici, je pense que cette question n’a rien à voir avec la question qui nous occupe, soit de déterminer si le fait d’ajouter le terme « attentat suicide » à la loi offrirait un avantage sur le plan pratique ou légal. Notre point de vue à ce sujet, quoi qu’il arrive avec l’exigence relative au motif, c’est que nous ne devrions pas ajouter ce terme pour les raisons que j’ai mentionnées, et toutes ces raisons n’ont absolument rien à voir avec la question de l’exigence relative au motif. J’aurais dû être plus clair et apporter cette précision, parce que nous voulons être clairs et nous assurer que vous obtenez toute l’information.

Ce que nous avons compris de la recommandation du Sénat, c’est qu’elle concernait simplement la suppression de l’exigence relative au motif, et, selon nous, cela n’a aucun lien avec la question à l’étude aujourd’hui.

Le sénateur Joyal : Je comprends que vous vous opposez à la recommandation du Sénat, compte tenu de votre réponse.

M. Parent : La question est devant les tribunaux, et il est préférable qu’elle y reste tant que le processus ne sera pas terminé en entier.

Le sénateur Joyal : Madame Nölke, le Comité des droits de l’homme des Nations Unies disait ce qui suit dans son rapport de 2006 :

Tout en notant l’existence d’une clause de protection de la protestation sociale dans la loi antiterroriste, le Comité est préoccupé par le fait que la définition du terrorisme donnée dans ce texte est étendue. L’État partie devrait adopter une définition plus précise des infractions de terrorisme de façon à ne pas cibler des individus pour des motifs politiques, religieux ou idéologiques, dans le cadre des mesures de prévention, d’enquête et de détention.

Que répondez-vous à cette recommandation?

Mme Nölke : Je crois que nous avons répondu à cette question par écrit. Je ne peux pas vous donner de réponse précise, mais je constate que cette question en particulier traite du motif. D’après ce que je comprends, le Comité des droits de l’homme était préoccupé par ce qui touche la liberté de religion. Je peux vous fournir la réponse précise. Je crois que nous avons répondu par écrit aux recommandations du comité, et je peux certainement vous fournir notre réponse.

Senator Joyal: I accept that you are not in a position to answer, but I want it to be noted, because this is a very important element raised in the Senate report under the review of the definition of “terrorism activity.”

The Chair: Ms. Nölke, as I understood your opening statement, you suggested that to include suicide bombing in a “for greater certainty” clause might open the door to novel defences down the line. I understand that you mean where people might suggest that some other nefarious act would otherwise have been caught under the definition of “terrorist offences” now might not be because it was not specified the same way as “suicide bombing.” That is what I thought I heard you say.

However, in my 10 years of experience in this place, we use “for greater certainty” clauses all the time to single out specific elements. They do not, as I understand it, generally give rise to the novel defence that because there is not a specific “for greater certainty” clause to this other offence, it is not captured under the general umbrella of the law. Why would this one be different?

Mr. Parent: I do not know to which specific sections of the Criminal Code you may be referring when you are talking about specificity. In drafting conventions, they normally state the general infraction and the means by which that infraction is committed is of no importance. The element of the crime is whether that infraction has been committed. In this sense, we are saying that currently, the way the definition is worded, so long as you can prove each and every essential element —

The Chair: I am not on the motive part of the definition. I am just coming back to the specific text of this very short bill and trying to determine why you think it would open the door to abuses down the line.

Mr. Parent: As I pointed out, there is no necessity to do it because it is already covered. This does not define suicide bombing. What of the suicide carrier, as I mentioned as another example?

As Ms. Nölke very ably put forward, they have tried to stay away from the specificity in order to ensure that acts of terrorism are covered. Who would have thought that bioterrorism 50 years ago? They left it open and made it general in such a way that any type of means by which the act would be committed would be covered. That is the message we are sending.

As I pointed out, to include one may simply put the court into a situation whereby, if asked to interpret it, it may not be helpful for the court to do so. The court might question it and ask why this and not this other one?

The Chair: That was my question. Given that it is fairly common practice in bills that come before this place, both those affecting the Criminal Code and others, to include “for greater

Le sénateur Joyal : Je comprends que vous ne puissiez pas répondre, mais j'aimerais que cela soit consigné, parce qu'il s'agit d'un élément très important soulevé dans le rapport du Sénat au sujet de l'examen de la définition d'« activité terroriste ».

La présidente : Madame Nölke, d'après ce que j'ai compris de votre déclaration préliminaire, vous pensez que le fait d'inclure les attentats suicides dans une clause « il est entendu que » pourrait, au bout du compte, soulever de nouvelles défenses. Je crois que vous voulez dire que certaines personnes pourraient prétendre que d'autres actes infâmes qui auraient pu être couverts par la définition d'« acte terroriste » ne le seraient plus parce qu'ils ne seraient pas mentionnés clairement, comme le seraient les attentats suicides. C'est ce que j'ai cru comprendre de votre déclaration.

Cependant, depuis 10 ans que je suis ici, et nous avons toujours utilisé des clauses « il est entendu que » pour faire ressortir des éléments en particulier. Cela n'entraîne habituellement pas, à ce que j'en sais, de nouvelles défenses de la part des personnes qui affirment que, parce que l'acte ne fait pas l'objet d'une clause « il est entendu que » qui lui est propre, il n'est pas visé par la loi en général. Pourquoi la situation serait-elle différente cette fois-ci?

M. Parent : Je ne sais pas à quelles sections en particulier du Code criminel vous renvoyez quand vous parlez de spécificité. Quand on rédige un projet de conventions, on énonce habituellement l'infraction de manière générale, et la façon dont l'infraction est commise n'a aucune importance. Ce qui compte, sur le plan criminel, c'est si l'infraction a été commise. En ce sens, nous disons que, de la façon dont la définition est actuellement rédigée, tant que vous pouvez prouver chacun des éléments essentiels...

La présidente : Je ne parle pas de la partie de la définition qui concerne le motif. Je reviens simplement sur le libellé particulier de ce très court projet de loi et j'essaie de comprendre pourquoi vous pensez qu'il pourrait mener à des abus, au bout du compte.

M. Parent : Comme je l'ai dit, la modification n'est pas nécessaire puisque le projet de loi couvre déjà ce type d'acte. Cela ne définit en rien l'attentat suicide. Qu'en est-il du kamikaze, comme je l'ai mentionné dans un autre exemple?

Comme Mme Nölke l'a si pertinemment fait remarquer, les personnes qui ont rédigé la loi ont évité la spécificité afin de s'assurer que tous les actes de terrorisme étaient couverts. Qui aurait pu prévoir le bioterrorisme il y a 50 ans? Elles ont choisi une définition ouverte, et suffisamment générale pour que la loi couvre tous les moyens employés pour commettre l'acte de terrorisme. C'est l'essentiel de notre message.

Comme je l'ai dit, le fait d'inclure un moyen en particulier pourrait simplement faire en sorte que le tribunal, dans un cas où on lui demanderait d'interpréter la loi, pourrait avoir de la difficulté à le faire. Le tribunal pourrait remettre la définition en question et demander pourquoi ce type de moyen est couvert, et pas un autre?

La présidente : C'était ma question. Étant donné qu'il arrive très souvent que les projets de loi que nous étudions, qu'ils concernent le Code criminel ou une autre loi, incluent une clause

certainty” clauses, are you suggesting that all “for greater certainty” clauses should be thrown out because they do not include everything?

Mr. Parent: That is not what I am suggesting. As has been pointed out by Senator Baker, there are two “for greater certainty” clauses. He interprets one as being inclusive, although I would say it is exclusive. Does that preclude the possibility of ever coming forward with some piece of legislation that would include those terms? That is not what I am saying.

Each piece of legislation has its own character and it must be analyzed along the lines of the goal of the legislation. In this sense, we are trying to catch a terrorism act no matter what the means. The way to do it is the way the act was drafted.

The Chair: You are doing a noble job of defending your positions. In your view, is suicide bombing a crime against humanity?

Mr. Parent: Crimes against humanity, of course, involve various essential elements that need to be proven in order to be caught under that specific act. I would prefer that question be directed to the person in charge of crimes against humanity section. However, my understanding is that it is if it meets all the elements, including “widespread systematic attack.”

The Chair: I can refresh your memory, if you want.

Mr. Parent: That is fine. Nevertheless, I would consider the possibility of looking into whether it could be caught. It may be caught. Perhaps Ms. Nölke can address that issue.

The Chair: Let me read the definition, not in the convention but in the Canadian Crimes Against Humanity and War Crimes Act:

“Crime against humanity” means murder, extermination, enslavement, deportation, imprisonment, torture, sexual violence, persecution or any other inhumane act or omission that is committed against any civilian population or any identifiable group and that, at the time and in the place of its commission, constitutes a crime against humanity according to customary international law or conventional international law or by virtue of its being criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations . . .

That seems to be set out in Canadian law. Does that cover suicide bombing?

Ms. Nölke: It can, but it does not necessarily. Not every suicide bombing attack is a crime against humanity. The customary international law is best expressed in the language of the Rome Statute of the International Criminal Court, which expresses that

« il est entendu que », proposez-vous que toutes les clauses « il est entendu que » soient abandonnées parce qu’elles ne couvrent pas toutes les possibilités?

M. Parent : Ce n’est pas ce que je propose. Comme l’a souligné le sénateur Baker, il y a deux clauses « il est entendu que ». Il interprète l’une d’entre elles comme étant inclusive, même si j’estime plutôt qu’elle est exclusive. Est-ce que cela exclut la possibilité d’adopter, un jour, un texte législatif qui inclurait ces termes? Ce n’est pas ce que je dis.

Chaque texte législatif a son caractère propre et doit être analysé en fonction de l’objet de la législation. En ce sens, nous voulons que la loi couvre tous les actes de terrorisme, quel que soit le moyen employé. C’est pourquoi la loi a été rédigée de cette façon.

La présidente : Vous défendez très bien votre point de vue. À votre avis, l’attentat suicide est-il un crime contre l’humanité?

M. Parent : La définition de crime contre l’humanité inclut, évidemment, divers éléments essentiels dont on doit faire la preuve pour que la loi s’applique à un acte en particulier. Je préférerais que la question soit posée à la personne responsable de la section sur les crimes contre l’humanité. Cependant, d’après ce que je comprends, il s’agit d’un crime contre l’humanité s’il respecte tous les critères, y compris le fait d’être commis dans le cadre d’une « attaque généralisée systématique ».

La présidente : Je peux vous rafraîchir la mémoire, si vous voulez.

M. Parent : D’accord. Quoi qu’il en soit, j’envisagerais la possibilité de vérifier si l’attentat suicide est couvert par la définition. Il l’est peut-être. Mme Nölke pourra peut-être répondre à cette question.

La présidente : Laissez-moi lire la définition qui figure, non pas dans la convention, mais dans la Loi canadienne sur les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre :

«crime contre l’humanité » meurtre, extermination, réduction en esclavage, déportation, emprisonnement, torture, violence sexuelle, persécution ou autre fait — acte ou omission — inhumain, d’une part, commis contre une population civile ou un groupe identifiable de personnes et, d’autre part, qui constitue, au moment et au lieu de la perpétration, un crime contre l’humanité selon le droit international coutumier ou le droit international conventionnel, ou en raison de son caractère criminel d’après les principes généraux de droit reconnus par l’ensemble des nations [...]

Cela semble être énoncé dans la loi canadienne. Cette définition couvre-t-elle l’attentat suicide?

Mme Nölke : Elle peut le couvrir, mais pas nécessairement. Ce ne sont pas toutes les attaques suicides qui sont un crime contre l’humanité. Le droit international coutumier est plus clair dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, dans lequel il est

a crime against humanity is when it is committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population with knowledge of the attack.

For example, a concerted campaign of suicide bombings directed at the civilian population could constitute a crime against humanity. An individual suicide bomber, however, does not necessarily commit such a crime unless he is part of that systematic campaign.

It is a bit of a “yes and no” answer, but that is the case with most crimes against humanity. Murder, for example, is one of the listed crimes that could constitute a crime against humanity but only if the threshold is met that the Rome statute or the customary international law sets out. Not every act of murder is a crime against humanity but a campaign of murder would be.

The Chair: Would a campaign have to include more than one act or repeated acts or several simultaneous acts, or could it be taken to consist of one huge act, such as blowing up the World Trade Center? This assumes it could be proven that the act was the outcome of a sustained planning process involving a number of people.

Ms. Nölke: I think that is a determination I would leave to a court. You would have to know the specifics. I am sure you are probably referring to the September 11 attacks and whether they could constitute a crime against humanity. That was much debated at the time. There are no conclusive statements that it was a crime against humanity.

In some instances, whether to characterize a specific event or incident as a crime against humanity seems to be more about a political declaration or a particular condemnation rather than have specific legal consequences. That is something we have found in a number of instances. For example, about 18 months ago, the then-United Nations special representative in Afghanistan declared a specific attack that killed four Canadian soldiers to be a crime against humanity. That was, in essence, a very strong condemnation of the incident. Whether that statement had legal validity is not something I want to comment on; that is for a court to determine.

You have similar instances, for example, in crimes charged before the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia — acts of genocide. Genocide requires a specific intent. That tribunal has found, for example, that a single incident, a single murder, could constitute an act of genocide if all the other criteria are met. It is a determination for a court to make under each specific circumstance.

Senator Grafstein: I am not a member of this committee but I do have a direct interest in the result.

The Chair: You have the same right as every other senator to put a question, Senator Grafstein.

dit qu'il y a crime contre l'humanité lorsque le crime est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile ayant connaissance de cette attaque.

Par exemple, une offensive concertée d'attentats suicides visant directement une population civile pourrait constituer un crime contre l'humanité. Cependant, un kamikaze en tant que tel ne commet pas nécessairement ce type de crime, à moins qu'il fasse partie de l'offensive concertée.

C'est une réponse un peu imprécise, mais c'est le cas avec la plupart des crimes contre l'humanité. Le meurtre, par exemple, fait partie de la liste de crimes qui peuvent constituer un crime contre l'humanité, mais seulement s'il correspond aux critères énoncés dans le Statut de Rome ou dans le droit international coutumier. Ce ne sont pas tous les meurtres qui sont des crimes contre l'humanité, mais une série de meurtres pourrait l'être.

La présidente : Une offensive devrait-elle inclure plus d'un acte, des actes répétés, ou plusieurs actes commis simultanément, ou devrait-il s'agir d'un seul acte gigantesque, comme le fait de faire sauter le World Trade Center? Cela laisse supposer qu'on pourrait prouver que l'acte a été le résultat d'un processus soutenu de planification auquel un certain nombre de personnes ont participé.

Mme Nölke : Je crois que je laisserais un tribunal trancher. Il faudrait connaître les détails. Je suis sûre que vous pensez probablement aux attentats du 11 septembre et que vous vous demandez s'il s'agit d'un crime contre l'humanité. On avait beaucoup débattu de la question à l'époque, et il n'y avait pas eu de déclaration concluante qu'il s'agissait d'un crime contre l'humanité.

Dans certains cas, le fait de qualifier un événement ou un incident en particulier de crime contre l'humanité constitue plutôt une déclaration politique ou une condamnation particulière et n'a pas véritablement de conséquences juridiques. C'est ce que nous avons constaté dans un certain nombre de cas. Par exemple, il y a environ un an et demi, le représentant spécial des Nations Unies en Afghanistan de l'époque avait déclaré qu'un attentat en particulier ayant entraîné la mort de quatre soldats canadiens était un crime contre l'humanité. Il s'agissait essentiellement d'une vive condamnation de l'incident. Je ne veux pas me prononcer sur le fait qu'une telle déclaration a une valeur juridique ou non; il s'agit là du travail d'un tribunal.

Il y a eu des cas semblables, par exemple, quand des crimes ont été jugés par le Tribunal pénal international pour l'ancienne Yougoslavie — des actes de génocide. Un génocide suppose une intention particulière. Le tribunal avait conclu, par exemple, qu'un seul incident, un seul meurtre, pouvait constituer un acte de génocide s'il satisfaisait à tous les autres critères. Il revient à un tribunal de trancher en fonction de chaque cas.

Le sénateur Grafstein : Je ne suis pas membre du comité, mais je m'intéresse directement au résultat.

La présidente : Vous avez autant le droit que tous les autres sénateurs de poser une question, sénateur Grafstein.

Senator Grafstein: I have done this before and I appreciate you allowing me to ask questions, but I do not want to interfere with the existing time of the other members.

Perhaps Senator Milne can proceed and then I can deal with some of my other issues. I will be making a statement and then ask some questions.

The Chair: A brief statement followed by cogent questions.

Senator Grafstein: I think the witnesses have engaged us. We are here to have an exchange with the witnesses to see if we can understand what they are saying. Right now, I do not understand.

Senator Milne: Ms. Nölke subsection 7 (3.72) states:

Notwithstanding anything in this Act or any other Act, every one who, outside Canada, commits an act or omission that, if committed in Canada, would constitute an offence against, a conspiracy or an attempt to commit an offence against, or being an accessory after the fact or counselling in relation to an offence against, section 431.2 is deemed to commit that act or omission in Canada if

It seems to me this is a perfectly logical reason to bring any Canadian back to trial who has done one of these terrorist acts outside the country. It is also a very cogent reason to bring young Khadr back to Canada for trial. Does anyone wish to respond?

Senator Baker: On a point of order, I believe Ms. Nölke was recently part of a delegation sent by the Government of Canada to interview in this particular case.

The Chair: Have you been to Guantanamo?

Ms. Nölke: I have been to Guantanamo on four occasions, but I am not here to testify on Guantanamo. I believe my testimony is properly limited to the matters before the committee; namely the bill. I believe there may be other opportunities to ask questions about this particular case. With your indulgence Madam Chair, I will take a rain check on this particular aspect of the question.

With regard to the Criminal Code provision, what Senator Milne has read is the extraterritorial law provision. In other words, that is the basis for jurisdiction that Canada would take over certain offences committed abroad.

Whether or not that section is applied — and my colleagues can testify on that more knowledgeably — is subject to the consent of the Attorney General. That is precisely because of the technical and practical difficulties at times to prosecute extraterritorial offences. Again, we have evidentiary issues; we have witness availability issues, et cetera. While this gives us the

Le sénateur Grafstein : Je l'ai déjà fait, et je vous remercie de me permettre de poser des questions, mais je ne veux pas utiliser une partie du temps dévolu aux autres membres.

Nous pourrions peut-être d'abord entendre le sénateur Milne, puis j'aborderai certaines des questions qui me préoccupent. Je ferai une déclaration, puis je poserai quelques questions.

La présidente : Une brève déclaration, suivie de questions pertinentes.

Le sénateur Grafstein : Je crois que les témoins ont engagé une discussion avec nous. Nous sommes ici pour échanger avec eux afin de tenter de comprendre leurs propos. Pour l'instant, je ne comprends pas.

Le sénateur Milne : Madame Nölke, le paragraphe 7(3.72) dit :

Malgré toute autre disposition de la présente loi ou toute autre loi, quiconque commet, à l'étranger, un acte — action ou omission — qui, s'il était commis au Canada, constituerait une infraction à l'article 431.2 ou, relativement à une telle infraction, un complot ou une tentative ou un cas de complicité après le fait ou d'encouragement à la perpétration, est réputé avoir commis l'acte au Canada dans les cas suivants :

Cela me semble être une raison parfaitement logique de ramener au Canada toute personne qui aurait commis l'un de ces actes terroristes à l'extérieur du pays afin qu'elle soit jugée. Il s'agit aussi d'une raison très convaincante de rapatrier le jeune Khadr au Canada pour qu'il subisse un procès. Est-ce que quelqu'un souhaite répondre?

Le sénateur Baker : J'aimerais invoquer le Règlement, parce que je crois que Mme Nölke a récemment pris part à la délégation envoyée par le gouvernement du Canada pour enquêter sur cette affaire en particulier.

La présidente : Êtes-vous allée à Guantanamo?

Mme Nölke : Je suis allée à Guantanamo à quatre reprises, mais je ne suis pas ici pour témoigner au sujet de Guantanamo. Je crois que mon témoignage doit se limiter à la question étudiée par le comité, c'est-à-dire le projet de loi. Je crois qu'il y aura sûrement d'autres occasions de poser des questions sur cette affaire en particulier. Si vous le permettez, madame la présidente, j'aimerais que nous remettions à plus tard les discussions sur cet aspect particulier de la question.

En ce qui concerne la disposition du Code criminel que nous a lue le sénateur Milne, il s'agit d'une disposition juridique extraterritoriale. En d'autres termes, il s'agit du fondement juridique sur lequel le Canada peut s'appuyer pour prendre en charge certaines infractions commises à l'étranger.

Pour décider s'il convient ou non d'appliquer cet article — et mes collègues pourraient offrir un témoignage plus pertinent à ce sujet —, il faut s'adresser au procureur général. Cela renvoie précisément aux difficultés techniques et pratiques auxquelles nous faisons face quand nous voulons nous occuper des poursuites dans le cas d'une infraction commise à l'étranger.

power to charge such offences and prosecute them in Canada, whether that occurs will be a question of the individual circumstance of each case.

Senator Milne: It will be a political decision by the Attorney General, in other words.

Ms. Nölke: I am not sure you would necessarily characterize it as a political decision. I would defer to my colleagues on that issue. It is a decision that must be made based on input from the prosecution service and whether there is sufficient evidence to lead to a successful prosecution. The ultimate goal of such prosecutions is of course always success. You do not necessarily want to make a charge just for political reasons; you want to have the necessary evidence to ensure that justice can be served.

I would like to supplement my earlier response to you, senator. With regard to charges having been brought in connection with extraterritorial offences I believe — but this is before my time — that an extradition request was made to India in respect of the Air India bombings. I believe there has been an instance where Canada has sought to prosecute someone for an extraterritorial offence.

Senator Milne: I will let you off the hook on Khadr.

Senator Joyal: That is not suicide bombing. That is the nuance of Senator Milne's question.

Ms. Nölke: I believe Senator Milne asked me specifically whether there had been any cases of any bombings. That is right, that was not a suicide bombing, but that was a case where Canada sought jurisdiction over an extraterritorial offence.

Senator Joyal: On the basis of the section that Senator Milne has raised, there is an uncertainty if a suicide bombing activity that took place outside Canada could be sued under subsection 7(3.72).

It is not clear that suicide bombing activities perpetrated outside Canada could be prosecuted in Canada under that section. In other words, it is the kind of crime that would go unpunished.

Mr. Parent: It falls within the jurisdiction through the mechanism that is currently in the terrorism definition. If suicide bombing is made in the context of the commission of a terrorist activity or a terrorist offence then, yes, it would be caught and somebody could be tried for that offence.

It is all a matter of the facts tied to the case. Whether it is a suicide bombing or any other means by which the act is committed, so long as the essential elements of the infraction,

Encore une fois, nous faisons face à des problèmes liés aux éléments de preuve : nous avons des problèmes de disponibilité des témoins, et cetera. Ce paragraphe nous donne le pouvoir de porter des accusations contre des personnes ayant commis ce type d'infraction et de les poursuivre au Canada, mais ce sont les circonstances particulières de chaque cas qui le permettent ou l'empêchent, au bout du compte.

Le sénateur Milne : En d'autres termes, il s'agit d'une décision politique du procureur général.

Mme Nölke : Je ne suis pas certaine qu'on la qualifierait nécessairement de décision politique. Je laisserais le soin à mes collègues de débattre cette question. Avant de prendre une telle décision, il faut tenir compte de l'avis du Service des poursuites pénales et déterminer s'il y a suffisamment de preuves pour avoir gain de cause. Évidemment, on engage toujours ce type de poursuite dans l'espoir que les coupables seront condamnés. On ne veut pas nécessairement porter une accusation à des fins politiques; on veut détenir suffisamment de preuves pour faire en sorte que justice soit rendue.

Je voudrais ajouter un point à la réponse que je vous ai donnée tout à l'heure, madame le sénateur. En ce qui concerne les accusations portées dans le cas d'infractions extraterritoriales, je crois — mais cela s'est produit avant mon arrivée — qu'une demande d'extradition a été présentée à l'Inde à la suite des attentats à la bombe contre Air India. À ce que je sache, il est déjà arrivé par le passé que le Canada entame une poursuite contre une personne ayant commis une infraction extraterritoriale.

Le sénateur Milne : Je vais vous laisser tranquille en ce qui concerne le cas Khadr.

Le sénateur Joyal : Il ne s'agit pas d'un attentat suicide. La question du sénateur Milne comporte cette nuance.

Mme Nölke : Je crois que le sénateur Milne m'a précisément demandé si le cas s'était produit, sans égard au type d'attentat à la bombe. Il est vrai que ce n'était pas un attentat suicide, mais il s'agit d'un exemple où le Canada a fait valoir sa compétence pour juger une personne ayant commis une infraction extraterritoriale.

Le sénateur Joyal : Pour ce qui est du paragraphe 7(3.72), que vient de lire le sénateur Milne, il n'est pas clair si un attentat suicide commis à l'extérieur du Canada pourrait être visé par cette disposition.

Il n'est pas certain que le paragraphe nous habiliterait à porter des accusations contre les auteurs d'un attentat suicide si cet acte était perpétré à l'extérieur de notre territoire. Autrement dit, ce genre de crime pourrait rester impuni.

M. Parent : Des crimes semblables peuvent relever de la compétence du Canada grâce au mécanisme que prévoit actuellement la définition de terrorisme. Si l'attentat suicide survient dans le contexte d'une activité ou d'une infraction terroriste, alors, oui, l'acte serait visé par ce paragraphe, et on pourrait porter des accusations contre l'auteur de cette infraction.

L'issue repose en fait sur les circonstances qui se rattachent au cas. Qu'il s'agisse d'un attentat suicide ou de tout autre acte, tant que l'infraction correspond aux critères essentiels, tels qu'ils sont

as they currently exist, are present and can be proven before a court of law, and so long as it is in the interests of the public that this be done, prosecution can take place.

Senator Joyal: There is, it seems to me, a contradiction between what you say and what is in 83.01(1)(a). Terrorist activity means, (a), and then there is (iii), and then you have (ix):

the offences referred to in subsection 7(3.72) that implement the *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, adopted by the General Assembly of the United Nations

However, when you look at how terrorist activity is defined, paragraph 83.01(1) (a) states that terrorist activity is an act or omission that whenever committed is one of the enumerated offences in section 7 of the Criminal Code as long as the enumerated offences describe an offence committed in Canada.

We are talking here about an offence committed outside Canada and we need to answer the question that comes from that contradiction.

Mr. Gilmour: I am sorry, senator. I had difficulty following your point. I understand your reference to 83.01(1)(b)(i)(A), which refers to offences referred to under subsection 7(3.72) on implementing national convention and that subsection then refers to 431.2. However, I did not quite catch the argument you are trying to make.

Senator Joyal: The argument is that, according to that interpretation, suicide bombing could not be charged on the basis of the definition of 83.01(1)(a), which is the general definition of “terrorist activity,” but would be charged only under 83.01(ix) which is the international convention section of the definition.

Mr. Parent: I do not think the intent is to get into a whole discussion on the issue. However, I will raise the point that it is clearly stated under (a) whether it is committed in or outside Canada and if you look under (b), if the infraction did not fall under (a), under (b) it is an act that is committed in or outside of Canada.

In both instances, if the elements of the infraction are there — whether by means of a suicide bombing or otherwise, whether it is inside or outside Canada — someone could be charged for it.

Mr. Gilmour: As long as they fall within the extraterritorial jurisdiction provision set out in subsection 7(3.72) of the Criminal Code.

What is it that is unclear about the current definition? The current definition of “terrorist activity” in 83.01(1)(b)(ii)(A) states that the act is committed intentionally to cause death or serious bodily harm to a person by the use of violence. A suicide bomber

définis actuellement, et que ces critères peuvent être prouvés devant un tribunal, et tant que la procédure vise à servir les intérêts du public, on peut porter des accusations.

Le sénateur Joyal : À mon avis, il semble qu'il y ait une contradiction entre ce que vous dites et ce qui est énoncé à l'alinéa 83.01(1)a). Cet alinéa donne la définition de « activité terroriste ». Mais il y a également le sous-alinéa (iii), ainsi que le sous-alinéa (ix), qui mentionne ce qui suit :

les infractions visées au paragraphe 7(3.72) et mettant en œuvre la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies [...]

Toutefois, si on regarde la définition d'« activité terroriste », à l'alinéa 83.01(1)a), il s'agit d'une action ou d'une omission qui correspond à l'une des infractions énumérées à l'article 7 du Code criminel, dans la mesure où l'infraction en question est considérée comme telle au Canada.

Or, nous parlons plutôt d'une infraction commise à l'extérieur du Canada, et nous devons répondre à la question qui découle de cette contradiction.

M. Gilmour : Pardonnez-moi, monsieur le sénateur. J'ai de la difficulté à vous suivre. Vous avez parlé de la division 83.01(1)b)(i)(A), qui renvoie aux infractions énoncées au paragraphe 7(3.72) relatif à la mise en œuvre de la convention internationale, paragraphe qui renvoie à son tour à l'article 431.2. Toutefois, je n'ai pas très bien compris l'argument que vous tentez d'avancer.

Le sénateur Joyal : Ce que j'essaie de montrer, c'est que, selon cette interprétation, on ne pourrait accuser l'auteur d'un attentat suicide en s'appuyant sur la définition mentionnée à l'alinéa 83.01(1)a), qui donne une définition générale de « activité terroriste », mais on pourrait l'accuser en vertu du sous-alinéa 83.01(1)a)(ix), soit la partie de la définition qui traite de la convention internationale.

M. Parent : Je ne crois pas que le but soit de tenir un débat sur le sujet. Toutefois, je veux préciser qu'il est clairement mentionné dans l'alinéa a) qu'il s'agit d'un acte commis au Canada ou à l'étranger et qui, au Canada, constitue l'une des infractions énumérées par la suite, et que, si jamais l'infraction n'est pas visée par l'alinéa a), l'alinéa b) mentionne également qu'il s'agit d'un acte commis au Canada ou à l'étranger.

Dans un cas comme dans l'autre, si l'infraction correspond aux critères prévus dans la définition — que ce soit un attentat suicide ou un autre type d'attentat à l'explosif, que l'acte soit perpétré au Canada ou à l'étranger —, on pourrait accuser l'auteur de cette infraction.

M. Gilmour : Tant que les infractions sont visées par la disposition relative à la compétence extraterritoriale qui figure au paragraphe 7(3.72) du Code criminel.

En quoi la définition actuelle n'est-elle pas claire? La définition de « activité terroriste » énoncée dans la division 83.01(1)b)(ii)(A) dit qu'il s'agit d'un acte commis intentionnellement pour causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par

would surely do that. How else would it be described other than "intentionally causes death or serious bodily harm to a person?" In what way is it unclear that a suicide bombing in the context of terrorism is not already caught by the current definition?

Senator Baker: Under section 431.

Mr. Gilmour: We are not talking about (b); we are talking about (a). Is that the point that the senator is making?

Senator Joyal: I feel there is a contradiction between sections 7(3.72) and 83.01(1)(a)(x) I feel there is a contradiction between the two definitions. I do not argue with you that 83.01 covers an act committed in or outside Canada. The statute is clear on this. I am just stating that, when you read the section that Senator Milne has read it covers only a type of offence that is so general that you could argue that suicide bombing committed outside Canada would not be covered by that section. There is a gap between those two sections.

Mr. Gilmour: You are saying there is a gap in the definition in subparagraph (ix) referring to the offence of terrorist bombing and subsection 7(3.72).

Senator Joyal: I am referring to the jurisdiction question. I do not want to press it. Perhaps you could look into it and provide additional information.

The Chair: This is actually quite a large question. Unless Mr. Parent has prior consideration, I suggest that if you do not have a precise answer, perhaps you could write us a letter with the precise answer, because it is of some interest and direct relevance. Rather than have you reach desperately to find an argument, we would be better served by having your reflected views on that. I will ask you both to collaborate and send us your views as quickly as you can.

Senator Grafstein: I want to thank the witnesses. It has been an interesting and informative discussion. I have a better understanding of the Department of Justice's view about this. I must say I am still somewhat confused, but perhaps I can, with a few questions, clarify my confusion.

I agree with Senator Joyal. The reason this amendment did not go to the Special Senate Committee on Anti-terrorism is precisely as Senator Joyal said. The terms of reference of that committee were not to look at new and expansive or more comprehensive definitions; it was to review the existing definitions to see if they were flawed. You gave the rationale that somehow, the committee did not deal with this, and that gave you some support for your position. Senator Joyal, who was on the committee, demonstrated that was not the terms of reference. I leave that as a statement.

l'usage de la violence. C'est certainement ce que ferait l'auteur d'un attentat suicide. Comment pourrait-on le dire autrement que de cette façon : « [...] qui intentionnellement, [...] cause des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l'usage de la violence »? Comment peut-on affirmer qu'il n'est pas clair si la définition actuelle englobe déjà l'attentat suicide commis à des fins de terrorisme?

Le sénateur Baker : En raison de l'article 431.

M. Gilmour : On ne parle pas de l'alinéa b); on parle de l'alinéa a). Est-ce bien ce que vous tentez d'expliquer monsieur le sénateur?

Le sénateur Joyal : Je crois que le paragraphe 7(3.72) et le sous-alinéa 83.01(1)a)(x) se contredisent. Selon moi, il semble qu'il y ait une divergence entre les deux définitions. Je suis d'accord avec vous sur le fait que l'article 83.01 vise un acte commis au Canada ou à l'étranger. La loi est claire sur ce point. Je veux seulement montrer que, lorsqu'on examine le paragraphe que le sénateur Milne a lu, on remarque que le type d'infractions qu'il vise est si général qu'on pourrait avancer que ce paragraphe ne s'applique pas aux attentats suicides commis à l'extérieur du Canada. Il y a un écart entre ces deux dispositions.

M. Gilmour : Vous dites qu'il y a un écart entre la définition du sous-alinéa (ix), qui renvoie à l'infraction de terrorisme à l'explosif, et le paragraphe 7(3.72), c'est bien cela?

Le sénateur Joyal : Je fais allusion à la question de la compétence. Je ne veux pas insister sur ce point. Peut-être que vous pourriez vous pencher sur la question et nous fournir des renseignements supplémentaires.

La présidente : C'est effectivement une question très vaste. À moins que M. Parent l'ait déjà examinée, je lui propose, s'il ne peut donner une réponse précise pour l'instant, de nous faire parvenir ses explications, car elles présenteraient un certain intérêt et auraient une pertinence directe. Au lieu de vous forcer à trouver un argument au pied levé, nous aurions avantage à vous laisser réfléchir sur la question. Je vous demanderais tous deux de collaborer et de nous faire parvenir vos commentaires le plus tôt possible.

Le sénateur Grafstein : J'aimerais remercier les témoins. La discussion s'est révélée fort intéressante et instructive. Je comprends mieux la position du ministère de la Justice sur le sujet. Je dois avouer que je suis encore quelque peu confus, mais je pourrais peut-être, au moyen de quelques questions, clarifier certains points.

Je suis d'accord avec le sénateur Joyal. La raison pour laquelle cette modification n'a pas été soumise à l'examen du Comité spécial sur l'antiterrorisme est telle qu'il l'a décrite. Ce comité n'avait pas pour mandat d'étudier de nouvelles définitions augmentées ou plus détaillées; il devait examiner les définitions actuelles pour en cibler les lacunes. Vous avez évoqué le fait que, pour une raison ou une autre, le comité ne s'était pas occupé de ce dossier, et vous vous en êtes servi pour appuyer votre position. Le sénateur Joyal, qui a siégé au Comité spécial sur l'antiterrorisme, a montré que cela ne faisait pas partie de son mandat. Je voulais seulement souligner cet aspect.

I do not think it is appropriate for the Department of Justice to come here, use this for an argument, and say that you disagree with a private member's bill. The fact the Senate itself had a committee and did not deal with it is not appropriate and is not a fair argumentation.

Senator Joyal has been on the committee, and I previously served on that committee, and the chairman of this committee served on that committee. We are familiar with the terms of reference and what it was to do.

Let me deal with Ms. Nölke's position. This goes to the argument that you have not addressed and which I did try to address in my speech in second reading, which is the purpose of the criminal law. The purpose of the criminal law historically had been to incorporate words of general usage into the criminal law so that people could clearly understand that this was conduct that fell below acceptable civic standards. Hence, exactly the argument that Ms. Nölke made, which was hijacking was a specific and very narrow offence. The legal community pulled it out of the common usage and incorporated it into a bill. As it evolved, they said it was too narrow and they evolved it, but they did not move away from hijacking, which is exactly my point.

Everyone here is skirting around the use of suicide bombing which is the terms of reference that is in the newspapers every day. We do not find it anywhere. There are good rationales for not doing it, but it not appropriate for the criminal law to say that is egregious conduct and not use the words that are in common usage. That is the purpose of the common law as it evolved into the Criminal Code.

The Chair: Do you have a question, Senator Grafstein?

Senator Grafstein: I am interested in this because they have not addressed that issue. The purpose of the criminal law is a philosophical question.

Mr. Parent: The commission of a hijacking in and of itself is obviously an infraction. We will recognize that, no matter how you look at it. The commission of suicide bombing is not necessarily an infraction.

Senator Grafstein: Let me deal with that.

Mr. Parent: That is the difference. We are trying to point out that if you are adding suicide bombing, how will you be able to make the difference, and that is being raised here today. I do not think I need say more, but there is a difference. As I pointed out in the example Senator Milne raised, there could be an instance, as she put to us, where that would not fall under the definition, and consequently a person would not be charged as a result of it.

Je ne crois pas qu'il est approprié que des représentants du ministère de la Justice viennent témoigner ici, brandissent cela en guise d'argument et déclarent qu'ils n'approuvent pas un projet de loi d'initiative parlementaire. Il est inacceptable que vous appuyiez vos propos sur le fait que le Sénat a un comité responsable de ces questions et que ce même comité ne s'est pas chargé de ce dossier. Ce type d'argument est déloyal.

Le sénateur Joyal a siégé au Comité spécial sur l'antiterrorisme, moi y compris par le passé, et la présidente de notre comité a été membre de ce comité. Nous savons en quoi consiste le mandat de ce comité et ce qu'il devait faire.

Permettez-moi de commenter le point de vue de Mme Nölke. Ce que je vais dire porte sur l'argument que vous n'avez pas évoqué et que j'ai tenté d'avancer dans mon exposé en deuxième lecture; il s'agit de l'objet de la loi criminelle. Auparavant, on s'appliquait à introduire des termes généraux dans la loi criminelle pour que la population puisse comprendre clairement que ces termes renvoyaient à des actes qui se situaient en deçà des normes civiques acceptables. Ce qui m'amène exactement au point soulevé par Mme Nölke, à savoir que le détournement d'avion est une infraction précise, assortie d'une définition très étroite. Le milieu juridique a puisé cette expression dans le langage courant et il l'a incorporée au libellé d'un projet de loi. Au fil du temps, la définition du terme devenait trop étroite et on l'a élargie, mais on ne s'est jamais éloigné du concept de « détournement d'avion », et c'est exactement où je veux en venir.

Tout le monde tente d'éviter l'emploi du terme « attentat suicide », qui est pourtant celui qu'on utilise chaque jour dans les journaux. La loi n'en fait aucunement mention. Il y a sûrement de bonnes raisons de l'omettre, mais il n'est pas logique que l'on souligne dans la loi criminelle qu'il s'agit d'un crime odieux tout en s'abstenant d'employer l'expression de la langue courante. Pourtant, c'est ce qui a toujours prévalu dans la loi criminelle, qui a donné naissance au Code criminel.

La présidente : Avez-vous une question, sénateur Grafstein?

Le sénateur Grafstein : Cette question présente pour moi un intérêt particulier, car ils ne l'ont pas abordée. L'objet de la loi criminelle est un sujet d'ordre philosophique.

M. Parent : Le détournement d'avion est évidemment une infraction. Nous sommes d'accord là-dessus, peu importe l'angle sous lequel on l'envisage. En revanche, perpétrer un attentat suicide ne constitue pas nécessairement une infraction.

Le sénateur Grafstein : Laissez-moi m'occuper de cette question.

M. Parent : Voilà la différence. Ce que nous tentons de mettre en évidence, c'est que, si vous ajoutez la mention « attentat suicide », comment pourriez-vous établir cette distinction? C'est ce qui nous préoccupe. Je ne crois pas avoir besoin d'en dire davantage, mais il y a une nuance. Comme je l'ai souligné à propos de l'exemple du sénateur Milne, il pourrait arriver, comme elle l'a expliqué, que la définition n'englobe pas une situation en particulier, et, par conséquent, on ne pourrait accuser l'auteur de l'infraction.

Senator Grafstein: We agree that we are trying to, as Senator Baker put it, deal with the roots of terrorism through the use of the Criminal Code. We agree with that, and we say, "What is the best way to do that?"

You have given us an example which I do not follow. You say that this would not be criminal conduct. A man straps himself to a suicide bomb, and we will not talk about how he got to that particular stage or the teaching or the methodology or bomb making or whatever, because you can do it on the Internet today. That person straps himself to a suicide bomb, and, as Senator Baker pointed out to me, he stands across the street from a synagogue and blows himself up. Is that a criminal offence? By the way, there is no damage to anybody. There is no damage to the building and no loss of life. Is that, first, an act of terrorism, and second, is that a criminal act of terrorism, based on your example?

Mr. Parent: It is all a matter of proving the intent behind the act. What are the facts that would lead a prosecutor to say this person has committed an act of terrorism? For him to answer positively to that question, you would have to ensure that the evidence is present and that he can make that case and that all the elements contained in section 83.01 are present. Failing that, the answer is no.

Senator Grafstein: The pre-conditions of those elements are injury to a person, injury to a building, injury to a public place, and they are not there.

Senator Baker: Substantial injury, substantial damage.

Senator Grafstein: There is no damage.

Senator Baker: There has to be substantial damage.

Senator Oliver: They gave the example of a person blowing themselves up in a field.

Senator Grafstein: He does it a public street, and no one is hurt, there is no damage to cars or anything, but he does it in front of a synagogue, and he rips himself apart. This would not be caught by the Criminal Code. Yet, one could argue that that is an act of terrorism. It is there, as Senator Baker puts it so eloquently, to "sow the seeds" of terror in a wider community, and you would say, sir, it is not a criminal offence.

Mr. Parent: Again, it is all a matter of what you can prove. Those facts do not indicate whether there was intent to commit a terrorist act. What you are describing is someone committing suicide.

Le sénateur Grafstein : On s'entend pour dire qu'on essaie, pour reprendre les mots du sénateur Baker, de s'attaquer aux racines du terrorisme au moyen du Code criminel. On en convient, et on se demande quelle serait la meilleure façon d'y parvenir.

Vous nous avez fourni un exemple auquel je ne souscris pas. Vous dites qu'il ne s'agirait pas d'un acte criminel. Un homme se transforme en bombe humaine; nous n'allons pas nous demander comment il en est arrivé à cette décision ou qui lui a enseigné à fabriquer un tel dispositif parce que, aujourd'hui, le mode d'emploi se trouve sur Internet. Donc, une personne s'attache une bombe autour de la taille, et, comme dans l'exemple que m'a donné le sénateur Baker, il se plante devant une synagogue et se fait exploser. Peut-on qualifier cet acte d'infraction? En passant, on suppose qu'il n'y a aucun dommage : l'immeuble n'est pas touché, et il n'y a aucun mort. S'agit-il, premièrement, d'un acte de terrorisme et, deuxièmement, d'un acte criminel de terrorisme, si l'on considère votre exemple?

M. Parent : Il faut avant tout démontrer quelle était l'intention derrière l'acte. Quels faits amèneraient le procureur à dire que cette personne a commis un acte de terrorisme? Pour que le procureur en vienne à cette conclusion, vous devez montrer que les éléments de preuve sont suffisants, qu'il peut établir le bien-fondé de l'affaire et que tous les critères énoncés à l'article 83.01 sont présents. Faute de quoi, il déterminera qu'il ne s'agit pas d'un acte de terrorisme.

Le sénateur Grafstein : Pour que l'infraction corresponde aux critères, elle doit avoir causé des blessures à une personne et des dommages matériels à des biens publics ou privés, ce qui n'est pas le cas dans mon exemple.

Le sénateur Baker : Des blessures et des dommages considérables.

Le sénateur Grafstein : Il n'y a aucun dommage.

Le sénateur Baker : Il doit y avoir des dommages considérables.

Le sénateur Oliver : Ils ont donné l'exemple d'une personne qui se fait exploser dans un champ.

Le sénateur Grafstein : Supposons qu'il le fait dans la rue : il ne blesse personne, il n'y a aucun dommage aux véhicules ou à quoi que ce soit, mais il se trouve devant une synagogue et il se fait exploser. Cet acte ne serait pas visé par le Code criminel. Pourtant, on pourrait soutenir qu'il s'agit d'un acte de terrorisme. Si de tels actes existent, c'est, comme le dit le sénateur Baker avec tant d'éloquence, pour « semer les graines » de la terreur dans la collectivité, et vous dites, monsieur, que ce n'est pas une infraction criminelle.

M. Parent : Encore une fois, cela dépend de ce que vous pouvez prouver. Ces faits n'indiquent pas si l'auteur de l'attentat suicide avait l'intention de commettre un acte terroriste. Ce que vous décrivez correspond à un acte de suicide.

You are saying it could be an act of terror, and I am not saying that it could not. It could be; however, are the facts there to determine that it was? If they are there and they meet the criteria set out by the legislation, then the commission of the act is consumed and consequently charges can be laid.

Senator Grafstein: It is a foul ball for the Department of Justice to say that by adding this for greater clarity, that this would widen the definition and somehow damage existing sections. You have missed a key element: The prosecutor would decide whether the facts are present there and which facts and under which words of the Criminal Code he would apply a charge. The discretion of the prosecutor is one of the safeguards of the system. The prosecutor will not move on a definition where he feels it would be too loose. He will try to choose carefully what words in the Criminal Code would apply. In my view, this gives him wider leverage and wider expanse to deal with the narrow question of proof. That is for another day; that is for the committee to decide.

Let us go back to the example. How to make a suicide bomb vest is on the Internet. You can find that information today. Punch up a button and it is on the Internet. Is that a criminal offence? Somebody illustrates how to make a vest that is used by martyrs. They may not call them suicide bombers. They say, "Here is a martyr and here is a vest of explosives. If you pull this chain, boom." Is that a criminal offence under our Criminal Code?

Mr. Parent: I am not sure I understand.

Senator Grafstein: On the Internet today you can find out how to manufacture a vest that is used by suicide bombers, what they call "martyr's clothes." Is that an offence under the Criminal Code?

Mr. Parent: It is an interesting question. It would have to be evaluated: What is the description there? What is the motive behind such instructions? Whom are you looking as the target of the infraction: Is it the person who reads it, who makes the bomb or the person laying out the information there for the public to read?

Senator Grafstein: He is laying out the information for the public to read.

Mr. Parent: You would have to look at all the content. How does that translate? You are dealing with an issue of freedom of expression when you are talking about disseminating information, whether through the Internet or through any means.

Vous dites qu'il pourrait s'agir d'un acte de terrorisme, et je ne dis pas le contraire. C'est une possibilité. Toutefois, les faits peuvent-ils prouver que cela était bel et bien le cas? Si les circonstances correspondent aux critères prévus dans la loi, alors on peut affirmer qu'un acte de terrorisme a été perpétré et on peut porter des accusations contre son auteur.

Le sénateur Grafstein : Le ministère de la Justice fait fausse route lorsqu'il affirme que le nouveau paragraphe entraînerait un élargissement de la définition et nuirait en quelque sorte à l'interprétation des articles actuels. Vous avez oublié un point important : le procureur déciderait si les faits sont présents et si certaines circonstances ainsi que certains termes prévus au Code criminel lui permettent de porter une accusation. Le pouvoir discrétionnaire du procureur est l'une des mesures de protection mises en place dans le système. Le procureur ne va pas s'appuyer sur une définition s'il juge qu'elle est trop vaste. Il choisira soigneusement les termes du Code criminel qui pourraient s'appliquer au cas. À mon sens, il dispose ainsi d'un plus grand pouvoir et d'une plus grande latitude lorsque vient le temps de composer avec la question de la preuve, qui est très restrictive. Mais nous y reviendrons un autre jour; il appartient au comité d'en décider.

Revenons à mon exemple. Sur Internet, on trouve le mode d'emploi qui permet de fabriquer une veste-suicide. De nos jours, on peut dénicher ce type d'information. Il suffit d'un clic de souris, et on y accède. S'agit-il d'une infraction criminelle? Des personnes expliquent comment fabriquer une veste qui est utilisée par les martyrs. Elles peuvent utiliser d'autres termes que « attentat suicide ». Elles disent : « Voici un martyr et voici une veste bourrée d'explosifs. Si vous tirez sur cette chaîne, ça explose. » S'agit-il d'une infraction criminelle aux fins du Code criminel?

M. Parent : Je ne suis pas sûr de bien vous comprendre.

Le sénateur Grafstein : De nos jours, sur Internet, on peut apprendre comment fabriquer la veste que portent les auteurs d'un attentat suicide; ce qu'ils appellent les « vêtements du martyr ». Pouvons-nous qualifier cela d'infraction en vertu du Code criminel?

M. Parent : C'est une question intéressante. Il faudrait évaluer le contenu : qu'est-ce qui est décrit? Quelle est l'intention derrière ce mode d'emploi? Qui est l'auteur de l'infraction? Est-ce la personne qui lit le mode d'emploi, celle qui fabrique la bombe ou bien celle qui met cette information à la disposition du public?

Le sénateur Grafstein : La personne met cette information sur Internet pour que la population y ait accès.

M. Parent : Il faudrait examiner l'ensemble du contenu. Qu'est-ce que cela signifie? Lorsqu'on parle de la diffusion d'information, que ce soit par Internet ou par d'autres moyens, on entre dans le domaine de la liberté d'expression.

Senator Grafstein: With all due respect, I understand the freedom of expression. I was deeply involved in the Charter. It is not freedom of expression to yell fire in the classic example of screaming fire in a theatre. There is no freedom of expression there.

My point is: One of the objectives of this amendment was to reach more deeply into the roots of terror. We know that suicide bombing has now become a catechism a mantra for terror. What I am getting from you is the mantra, the root of terror, is not being addressed by the Criminal Code because it does not have these narrow, constituent, subsequent elements. It does not address the creation of the offence. It addresses the processing or the mechanics and the result of the offence. The whole idea is to prevent it. The purpose of the Criminal Code, as I understand it, is to prevent egregious conduct; to prevent it, to make people frightened, to indicate that if one exercises this one small step, a person may lead himself or herself into the field of criminal conduct.

Let me give a better example: the classroom. Someone, somewhere in Canada, teaches some kids how to strap on a suicide bomb; that is all they do. They do not say anything. Is that a criminal offence to simply teach that when nothing happens? Is that a criminal offence?

Mr. Parent: You could list a whole number of examples. The issue before us with regards to the bill is to do with suicide bombing. You are putting forward that this may advance the cause or make the bill clearer. Our response is that suicide bombing is covered under the act.

Senator Grafstein: However, the words are not used. These witnesses have said there has been a studious attempt to avoid the words "suicide bombing." Ms. Nölke you have said that; you said we would be better off to call it "terrorist bombing" because we want to broaden the ambit.

I am saying that the common usage is not "terrorist bombing" and the common usage is "suicide bombing," which is directed towards innocent people.

Ms. Nölke: For greater clarity, I did not say that it was studiously avoided to use the term "suicide bombing." The idea behind creating the definition of "terrorist bombing" at the negotiations was to be as wide and inclusive as possible so as to include all forms of terrorist bombings regardless of means, methods or forms of delivery. I did not say there was any attempt to avoid any particular form. It is quite the contrary: The idea was to include all of them.

Senator Grafstein: The issue is that the words are not included. The words "suicide bombing" are not included anywhere.

The Chair: We have established that.

Le sénateur Grafstein : Sauf le respect que je vous dois, j'en connais assez au sujet de la liberté d'expression. J'ai grandement participé à la rédaction de la Charte. Prenons l'exemple classique : la liberté d'expression n'autorise pas quelqu'un à crier « au feu » dans un théâtre bondé. Cela ne relève absolument pas de la liberté d'expression.

Voilà où je veux en venir : cette modification du Code criminel visait, entre autres, à s'attaquer de façon plus efficace aux racines du terrorisme. Nous savons tous que les attentats suicides font maintenant partie du credo et du mantra du terrorisme. Ce que je retiens de vos propos, c'est que le Code criminel ne vise pas ce mantra, soit les racines du terrorisme, parce qu'il ne présente pas ces éléments précis, constitutifs et subséquents. Le Code ne tient pas compte de l'origine de l'infraction. Il ne prend en considération que le mécanisme et le résultat de l'infraction. Le but est de prévenir ce type d'acte. L'objet du Code criminel, que je sache, est de prévenir les crimes odieux, autrement dit, d'effrayer les gens, de leur faire savoir que s'ils franchissent cette frontière ténue, ils adoptent un comportement criminel.

Je vais vous donner un meilleur exemple : la salle de classe. Quelqu'un, quelque part au Canada, enseigne à des enfants comment fabriquer une bombe qui permet de commettre un attentat suicide; il ne va pas plus loin. Il ne les incite pas à faire quoi que ce soit. Peut-on dire qu'enseigner de telles choses correspond à une infraction criminelle si rien ne se produit? Peut-on qualifier cet acte d'infraction criminelle?

M. Parent : Vous pourriez donner de nombreux autres exemples. Dans le contexte du projet de loi, nous devons nous pencher sur l'attentat suicide. Vous soutenez que le nouveau paragraphe peut nous aider à combattre le terrorisme, car il rendrait la loi plus claire. Contrairement à vous, nous croyons que le Code criminel s'applique à l'attentat suicide.

Le sénateur Grafstein : Toutefois, on ne le dit pas en ces termes. Selon ce qu'ont dit les témoins, on s'est employé à éviter l'expression « attentat suicide ». C'est ce que vous avez dit, madame Nölke. Vous avez mentionné qu'il serait mieux d'utiliser l'expression « attentat terroriste à l'explosif », de façon à élargir la portée de la loi.

Ce que je dis, c'est que « attentat terroriste à l'explosif » ne fait pas partie du langage courant, contrairement à « attentat suicide », acte qui vise les personnes innocentes.

Mme Nölke : Pour clarifier les choses, je n'ai jamais dit qu'on avait soigneusement évité d'utiliser l'expression « attentat suicide ». Au cours des négociations, nous avons opté pour la définition d'« attentat terroriste à l'explosif » pour inclure autant que possible toute forme d'attentat terroriste à l'explosif, sans égard aux moyens, méthodes ou modes d'exécution. Je n'ai jamais dit que nous avions tenté d'éviter une expression en particulier. C'est plutôt le contraire : le but était d'inclure tout type d'attentat à la bombe.

Le sénateur Grafstein : Ce qui pose problème, c'est que le terme n'est pas présent. L'expression « attentat suicide » ne figure nulle part.

La présidente : Cette omission a été démontrée.

Colleagues, we will have an opportunity to pursue that issue tomorrow morning, although not with these witnesses. Actually, we could if the senators so wished.

You have all received a revised notice for tomorrow morning's meeting which will occur at 10:45 a.m. in this room. We will hear from representatives of the RCMP, who are the only witnesses scheduled tomorrow on this bill.

The revised notice suggested that we would devote the second portion of our time to a consideration of the draft report of our study on the Canada Elections Act. However, I realize that the deputy chair of the committee, Senator Andreychuk, will still be away on public business tomorrow. I think it is only appropriate that she be present when we conduct that study.

Colleagues let me ask: If there is time left over after we hear from the RCMP, would you like us to invite these witnesses back tomorrow morning if they are free?

Senator Joyal: It is Senator Grafstein's bill. I do not want to continue the discussion or the arguments, but I am not convinced that "for greater certainty" muddles the water instead of giving one example of the purpose the senator tried to achieve.

The Chair: I am not asking any of us to reach conclusions on how we propose to vote on this bill. I am getting the signal that we need to do more work on this bill. It is conceivable we may ask these witnesses to come back after we have done more work on this bill.

In the meantime, on behalf of all the members of the committee, let me thank you for being here today. As you see, it is a subject that gets us going and you were helpful in explaining the position of the government and the grounds upon which that decision has been adopted.

Mr. Parent: Madam Chair, thank you and the members around this table for allowing us to come here and try to be helpful.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 3, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings), met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I see a quorum. Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are continuing our study of Bill S-210.

Chers collègues, nous aurons l'occasion de poursuivre ce débat demain matin, mais sans la participation des témoins ici présents. En fait, nous pourrions les accueillir de nouveau si c'est ce que souhaiteraient les sénateurs.

Vous avez tous reçu un avis révisé en ce qui concerne la séance de demain, qui débutera à 10 h 45, dans la même salle. Nous accueillerons des représentants de la GRC, qui seront les seuls, demain, à témoigner au sujet du projet de loi.

Selon l'avis révisé, nous sommes censés consacrer la seconde partie de notre séance à l'examen du rapport préliminaire de notre étude sur la Loi électorale du Canada. Toutefois, le sénateur Andreychuk, vice-présidente du comité, sera à l'extérieur pour s'occuper d'affaires publiques. Je crois qu'il ne serait que normal d'attendre qu'elle soit présente pour réaliser l'étude.

Chers collègues, laissez-moi vous poser la question suivante : si, demain dans la matinée, il nous reste du temps après avoir entendu les représentants de la GRC, souhaiteriez-vous que nous invitions de nouveau les témoins ici présents, s'ils sont libres?

Le sénateur Joyal : C'est le projet de loi du sénateur Grafstein. Je ne veux pas poursuivre la discussion ou présenter d'autres arguments, mais je crains que le nouveau paragraphe ne brouille les choses au lieu de donner les résultats escomptés par le sénateur.

La présidente : Je ne vous demande pas de déterminer comment nous proposerons la mise au voix de ce projet de loi. J'ai l'impression que nous devons l'examiner encore. Il se peut fort bien que nous demandions aux témoins de revenir témoigner devant nous lorsque que nous aurons étudié davantage le projet de loi.

Pour l'instant, au nom de tous les membres du comité, laissez-moi vous remercier d'avoir témoigné aujourd'hui. Comme vous le voyez, c'est un dossier qui nous intéresse vivement, et vos explications concernant la position du gouvernement et les raisons de son point de vue nous ont été grandement utiles.

M. Parent : Madame la présidente, je voudrais vous remercier, vous et les membres du comité, de nous avoir entendus et donné l'occasion de nous rendre utiles.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 3 avril 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides), se réunit aujourd'hui à 10 h 52.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je vois qu'il y a quorum. Bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons

Our witness this morning, representing the Royal Canadian Mounted Police, is Assistant Commissioner Mike McDonnell, National Security Criminal Investigations.

Welcome, Mr. McDonnell.

[Translation]

Assistant Commissioner Mike McDonnell, National Security Criminal Investigations, Royal Canadian Mounted Police: I wish to begin by thanking the honourable senators for giving the RCMP this opportunity to speak on Bill S-210.

[English]

I will try to briefly indicate, in general terms, my initial thoughts on what I believe may be useful background to your deliberations in relation to the RCMP mandate, which is for criminal matters only.

Arguably, the best-known examples of suicide bombings are the attacks of September 11, 2001, and the July 7 bombings of London's transportation system.

On January 15, 2006, Glyn Berry, a Canada diplomat, was killed in a suicide car bomb attack in Afghanistan. He had volunteered for duty in Afghanistan and was appointed Political Director of the Provincial Reconstruction Team for Foreign Affairs and International Trade Canada. Two other civilians were killed in that incident and 10 people were wounded, including three Canadian soldiers. Since that time, a number of Canadian soldiers have lost their lives by the same lethal means.

These examples show that Canadians have been the victims of suicide bombings. However, up to this point, those Canadians have been killed abroad.

Suicide bombings are attacks on people or property in which the perpetrators die as well. Like all terrorist attacks, suicide bombings provoke horror and outrage, put pressure on legitimate authorities and demonstrate the power of the groups that sponsor them. Suicide bombings also tend to be driven by strategic political objectives rather than religion, although the political message may be couched in religious terms.

Suicide bombings are difficult to guard against. A person wearing a bomb is far more dangerous and difficult to defend against than a time device left to explode in a public area. A human weapon system can make last-minute changes based on the ease of approach, the scarcity or density of people and any security measures in effect. Suicide bombers do not need an exit strategy; and the attacks are often carried out using devices that are easily made and small enough to fit in backpacks.

Internationally, suicide bombing is gaining popularity as a terrorist tactic. It has not been seen in Canada, and predictions about its domestic potential are therefore difficult to make. I will state that Canada is not immune to terrorism, and I do believe the

notre étude du projet de loi S-210. Nous accueillons ce matin le sous-commissaire Mike McDonnell, des enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale, Gendarmerie royale du Canada.

Bienvenue, monsieur McDonnell.

[Français]

Sous-commissaire Mike McDonnell, Enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale, Gendarmerie royale du Canada : Je souhaite tout d'abord remercier les honorables sénateurs d'avoir permis à la Gendarmerie royale du Canada de s'exprimer sur le projet de loi S-210.

[Traduction]

Je vais tenter de dresser rapidement et en termes généraux un portrait d'ensemble qui, je crois, sera utile pour vos délibérations. Je le ferai bien sûr du point de vue de la GRC, dont le mandat se limite aux affaires criminelles.

Les attentats suicides les plus notoires sont sans doute ceux du 11 septembre 2001 et ceux du 7 juillet 2005 dans les transports en commun de Londres.

Le 15 janvier 2006, le diplomate canadien Glyn Berry a été tué dans un attentat suicide à la voiture piégée en Afghanistan. Il s'était porté volontaire pour travailler dans ce pays, et avait été nommé directeur des Affaires politiques auprès de l'équipe de reconstruction de la province de Kandahar, pour le ministère des Affaires étrangères. Deux autres civils sont morts dans cet attentat, qui a aussi fait 10 blessés, dont trois soldats canadiens. Depuis, de nombreux soldats canadiens ont péri dans des circonstances similaires.

Ces exemples montrent que des Canadiens ont été victimes d'attentats suicides, mais uniquement à l'étranger, jusqu'ici.

Un attentat suicide est une attaque contre des personnes ou des biens qui entraîne nécessairement la mort de l'auteur. Comme tout acte de terrorisme, un attentat suicide inspire l'horreur et l'indignation, il met à rude épreuve les autorités légitimes et il montre le pouvoir du groupe qui l'a parrainé. Le plus souvent, il est motivé par des objectifs politiques plutôt que religieux, même si le message politique risque d'être exprimé en termes religieux.

Les attentats suicides sont difficiles à prévenir. Il est bien plus difficile de se prémunir contre une personne qui porte une bombe sur elle que contre une bombe à retardement abandonnée dans un lieu public pour y exploser. Une arme humaine peut procéder à des ajustements de dernière minute selon l'accessibilité de sa cible, la densité de la foule ou les mesures de sécurité en place. Les kamikazes n'ont pas besoin de stratégie de retrait, et ils utilisent souvent des engins faciles à fabriquer et assez petits pour tenir dans un sac à dos.

Partout dans le monde, l'attentat suicide est une tactique terroriste qui est employée de plus en plus. Difficile de prévoir son impact potentiel au Canada, puisqu'il n'y a jamais été utilisé. Je peux déclarer que le Canada n'est pas immunisé contre le

possibility of a suicide bomb attack here is real. We do know that domestic radicalization is a reality in Canada. Therefore, the possibility of suicide bombing can never be ruled out.

Given the nature of the current terrorist threat, the best response to the threat and risk of suicide bombing continues to be close collaboration between the police, the Canadian Security Intelligence Service, CSIS, other Canadian and allied intelligence and law enforcement agencies, as well as our prosecution service, to work together to protect, prevent, detect, investigate and prosecute all criminal terrorist activities. Such collaboration permits a coordinated, integrated and intelligence-led approach to identify and stop such plans before they can take shape and be put into motion.

Bill S-210 situates suicide bombing within the definition of "terrorist activity." It expresses public revulsion at the phenomenon of suicide bombing and seeks to prevent it by criminalizing it.

While the intent of this bill, so eloquently stated by Senator Grafstein and others, is laudable, the question is whether the current definition of terrorist activity or the general conspiracy provisions in the Criminal Code are not already broad enough to capture suicide bombings.

Suicide bombers rarely act alone. Thus, the conspiracy provisions of the Criminal Code, as well as the provisions relating to a party to an offence or aiding and abetting an offence, depending on the circumstances, would all seem to have application. The anti-terrorism provisions of the Criminal Code relating to the facilitation or participation in terrorist activity would also apply.

While the existing anti-terrorism provisions of the Criminal Code may be applied to the planning or attempting of a suicide bombing, I would ask this committee to look into whether the existing penalties contained in the code are appropriate. The current maximum sentence permitted for facilitation is 14 years, and the penalty for participating in a terrorist group is only 10 years. In my opinion, anyone participating in or facilitating a suicide bombing should face a penalty similar to that for murder or attempted murder, which is life in prison.

Thus, the committee might want to consider whether in the proposed legislation there is a sufficient bridge to section 83.2, the commission of offence for terrorist group, where both participants and facilitators are liable to imprisonment for life.

The rationale for codifying terrorist offences was that terrorism poses a risk to the public that greatly exceeds the risk posed by other forms of criminality. Terrorist attacks have the potential to result in a catastrophic amount of casualties. This increased public risk justifies the offences and increased penalties associated with the Anti-terrorism Act.

terrorisme et je crois que la possibilité d'un attentat suicide au Canada est réelle. Nous savons que notre pays n'est pas à l'abri compte tenu de la radicalisation que nous y observons.

Le meilleur moyen de contrer la menace terroriste actuelle, vu la nature de celle-ci, demeure une collaboration étroite entre la police, le SCRS et les autres organismes de renseignements et d'application de la loi, au pays comme chez nos alliés, ainsi que de notre service de poursuite. Il faut travailler de concert pour protéger le public, pour détecter les activités terroristes, pour mener des enquêtes et poursuivre les activités terroristes afin de les prévenir. La collaboration est essentielle si l'on veut mettre en œuvre une stratégie coordonnée, intégrée et fondée sur le renseignement pour repérer et déjouer les complots terroristes avant qu'ils ne prennent forme et qu'ils n'atteignent leur but.

Selon le projet de loi S-210, un attentat suicide correspond à la définition d'« activité terroriste ». Ce projet de loi exprime la révolution du public face aux attentats suicides, et cherche à prévenir ceux-ci en les criminalisant.

Bien que l'intention de ce projet de loi soit louable — comme le sénateur Grafstein, entre autres, l'a si bien dit — la question est de savoir si la définition d'« activité terroriste » et les dispositions en général sur les complots que renferme actuellement le Code criminel ne sont pas déjà assez larges pour englober les attentats suicides.

Il est rare qu'un kamikaze agisse seul. Donc, selon le contexte, les dispositions du code sur les complots et celles sur le fait d'être partie à une infraction ou d'aider et d'encourager la perpétration d'une infraction pourraient toutes s'appliquer, de même que celles sur le fait de faciliter un acte terroriste ou d'y participer.

Bien qu'il soit possible que les dispositions antiterroristes actuelles du Code criminel s'appliquent à la planification d'attentats suicides ou à la tentative d'en commettre, j'invite le comité à se pencher sur les sanctions prévues afin de déterminer si elles sont suffisantes. Actuellement, la peine maximale pour avoir facilité un acte terroriste est de 14 ans et celle pour avoir fait partie d'un groupe terroriste ne dépasse pas 10 ans. À mon avis, toute personne qui participe à un attentat suicide ou qui le facilite devrait purger la même peine que si elle avait commis un meurtre ou une tentative de meurtre, qui est punie par la prison à vie.

Ainsi, le comité désirera peut-être voir si le paragraphe 2 de l'article 83 de la loi, infraction au profit d'un groupe terroriste, comporte suffisamment de dispositions afin que les participants et les facilitateurs soient passibles d'emprisonnement à vie.

La justification pour codifier les infractions terroristes est que le terrorisme pose un risque au public qui dépasse grandement le risque posé par toute autre forme de criminalité. Les attaques terroristes peuvent faire un nombre catastrophique de victimes. Cette augmentation du risque au public justifie les infractions et l'accroissement des pénalités avec la Loi antiterroriste.

Finally, there may be some societal value in legislating this by virtue of raising the public's consciousness about the nature of suicide attacks in the aid of terrorism. It distinguishes suicide bombings from other crimes.

The term "suicide attack" may be more appropriate than "suicide bombing," because it is more refined in denoting the act of terror. The key point is whether the law, as it presently stands, is effective in preventing and prosecuting acts of terrorism. That is the true yardstick, not its rhetorical value.

Senator Oliver: I am interested in the suggested penalty sections in relation to these issues. You talk about aiding and abetting and about participants and facilitators. However, under conspiracy to do it, what if there was a situation where the RCMP, following certain information received from CSIS and others, went into an apartment and found a knapsack and other items for making homemade bombs and that is all you had? You laid a charge of conspiracy to commit and the person was convicted.

What maximum-type penalty do you think that person should receive in relation to one who was a facilitator or a participant, who actually had the knapsack on, had the bomb and was going to do it? Should not the conspiracy to commit be just as strong?

Mr. McDonnell: That is my point, senator. Anyone participating in the event or working toward a terrorist bombing attack should be engaged with the penalties of section 83.2 of the Criminal Code, which is life imprisonment. The intent was to commit murder.

Senator Oliver: In other words, if the RCMP found a person in a room in an apartment building with all the materials needed to create the bomb, and perhaps a note or plan or a diagram saying when and where it was to take place, that would be the conspiracy. You are saying that if that person was convicted, that person should get a penalty similar to murder, is that right?

Mr. McDonnell: If we could prove the intent was to commit murder, yes, I do.

Senator Oliver: Right now, what is the penalty for conspiracy under the code?

Mr. McDonnell: Conspiracy falls to the substantive offence for which they were conspiring. Murder is codified. However, if it was conspiracy to traffic in a certain drug that had a 10-year penalty, then conspiracy would be a 10-year penalty. It marries to the substantive offence.

Senator Milne: You suggest increased penalties. I would doubt if there is anyway that we can open up section 83.2. Even though it is the same section of the Criminal Code, this bill is a proposed amendment to section 83.01. Although your suggestion is probably valid, I am not sure we could do that.

Pour terminer, le fait de légiférer dans ce cas pourrait présenter un certain avantage pour la société en ce que le public pourrait être davantage conscientisé sur la nature des attaques suicides. Cela permettrait aussi de faire la distinction entre les attaques suicides et les autres crimes.

Le terme « attaque suicide » conviendrait mieux que « attentat à la bombe suicide » car il définit mieux l'acte de terreur. La grande question est de savoir si la loi, telle qu'elle est conçue, suffit à prévenir les actes de terreur et à poursuivre ceux qui les commettent. Voilà la vraie raison, et il ne s'agit pas de rhétorique ici.

Le sénateur Oliver : Ce que vous dites concernant les peines dans ce contexte m'intéresse. Vous avez parlé de complicité, de participants et de facilitateurs. Cependant, en ce qui concerne le complot, qu'advierait-il si la GRC, se basant sur certains renseignements reçus du SCRS et d'autres organismes, s'introduisait dans un appartement et y trouvait un sac à dos et d'autres articles permettant de fabriquer une bombe artisanale, et que c'est tout ce que vous auriez? Imaginons aussi que vous ayez porté une accusation de complot en vue de commettre un acte terroriste et que la personne ait été reconnue coupable.

Quelle peine maximale devrait-on imposer au facilitateur ou au participant, celui qui avait le sac au dos, qui avait la bombe et allait la faire exploser? Le fait de comploter n'est-il pas aussi répréhensible?

M. McDonnell : C'est bien ce que je dis, sénateur. Quiconque participe ou s'emploie à réaliser un attentat à la bombe suicide devrait recevoir la peine que prévoit l'article 83.2 du Code criminel, à savoir, la réclusion à perpétuité. L'intention était de commettre un meurtre.

Le sénateur Oliver : Autrement dit, si la GRC trouvait une personne dans un appartement en présence de tout le matériel qu'il faut pour fabriquer une bombe, et peut-être aussi une note ou un plan ou un schéma disant quand et où l'attentat aurait lieu, il y aurait alors complot. Vous dites que si cette personne est reconnue coupable, il faudrait lui imposer une peine semblable à celle qu'on prévoit pour meurtre, n'est-ce pas?

M. McDonnell : Si l'on peut prouver que l'on avait l'intention de commettre un meurtre, oui, je le pense.

Le sénateur Oliver : À l'heure actuelle, quelle est la peine pour complot prévue dans le code?

M. McDonnell : Le complot relève de l'infraction substantielle que l'on compte commettre. Le meurtre fait l'objet d'un article du code à part. Cependant, s'il y a un complot en vue du trafic d'une certaine drogue où l'on prévoit une peine de 10 ans, le complot sera alors passible d'une peine de 10 ans. C'est lié à l'infraction substantielle.

Le sénateur Milne : Vous proposez d'augmenter les peines. Je ne crois pas que l'on puisse rouvrir l'article 83.2. Même s'il s'agit du même article du Code criminel, ce projet de loi propose de modifier l'article 83.01. Votre suggestion est probablement valable, mais je ne suis pas sûr qu'on puisse y donner suite.

In the last sentences of your presentation you said, "The key point is whether the law, as it presently stands, is effective in preventing and prosecuting acts of terrorism. In your opinion, is it?"

This is what we need to know to determine whether this bill is needed.

Mr. McDonell: From the point of the law itself, I believe it is not. However, there is value in the law in making a statement to society as well as to our international partners that Canada recognizes the threat of terrorism, the gravity of it, and is addressing it with specific legislation.

Although I say that it is not needed, I also say that it denotes that the specific intent of the crime was terror, not just an ordinary criminal event. We can charge them under conspiracy to commit murder. There are a number of charges that would be considered with respect to committing murder using explosive devices. However, when we can prove that it was for the purpose of terrorism, I think it should be denoted and expressed to the public in those terms.

Senator Milne: Should it be called "suicide bombing?"

Mr. McDonell: We believe it should be "suicide attack."

Senator Joyal: I appreciated your presentation. It is well balanced and covers various elements that had not been put to us since yesterday when we heard the representative from the Department of Justice Canada.

Your presentation answers some of the arguments that the Department of Justice put to us. Giving the example of biological suicide initiatives, you propose to replace the word "bombing" with "attack." The key concept is that it is societal. Bombing is only one technique. It could be a bomb or a biological element. Someone could use biological means to cause damage to persons or property. Thank you for that suggestion; it is worthwhile.

The major point from your presentation is what I call deterrence by naming the crime. The legal argument does not answer the reality. The legal arguments we heard yesterday and that you cover in your presentation are that the code already covers the crime. The definition of terrorist activity is so wide that if there is a suicide bombing attack in Canada, we could resort to the general provision of section 83.01 and others in the Criminal Code.

No one quarrels with that. No one around this table would sustain that suicide bombing could not be prosecuted in Canada because we cannot resort to a provision of the existing code. I share that view.

Dans les dernières phrases de votre exposé, vous avez dit : « La grande question est de savoir si la loi, telle qu'elle est conçue, suffit à prévenir les actes de terreur et à poursuivre ceux qui les commettent. » C'est votre avis, n'est-ce pas?

C'est ce que nous devons savoir pour déterminer si nous avons besoin de ce projet de loi.

M. McDonell : Du point de vue de la loi elle-même, je crois que non. Cependant, la loi sert aussi à envoyer un message à la société ainsi qu'à nos alliés internationaux, et à faire savoir que le Canada reconnaît la menace terroriste, sa gravité, et qu'il va adopter une loi précise à cet égard.

Même si je viens de dire que ce n'est pas nécessaire, je dis aussi que cela montre que la terreur était l'intention précise du crime, et non pas un acte criminel ordinaire comme les autres. On peut aussi accuser la personne d'avoir comploté en vue de commettre un meurtre. On pourrait aussi recourir à d'autres accusations comme commettre un meurtre à l'aide d'engins explosifs. Cependant, si l'on peut prouver que l'objet était le terrorisme, je crois que cela doit être dit exactement en ces termes au public.

Le sénateur Milne : Devrait-on appeler cela « Attentat suicide à la bombe »?

M. McDonell : Nous croyons qu'il faut parler d'« attaque suicide ».

Le sénateur Joyal : Votre exposé m'a plu. Votre texte est équilibré et traite de divers éléments dont n'a pas fait état hier le représentant du ministère de la Justice du Canada.

Votre texte répond à certains arguments qu'a fait valoir le ministère de la Justice. Dans votre exemple des attaques suicides à caractère biologique, vous proposez de remplacer le mot « bombe » par le mot « attaque ». Le concept en jeu ici est d'ordre sociétal. La bombe n'est qu'une technique parmi d'autres. On pourrait servir d'une bombe ou d'un élément biologique. Quelqu'un pourrait se servir d'un moyen biologique pour causer des torts à la personne ou à des biens. Merci pour cette suggestion; elle est utile.

Votre exposé porte essentiellement sur ce que j'appelle la dissuasion qu'on exerce en nommant le crime lui-même. L'argument juridique ne répond pas à la réalité. Les arguments juridiques que nous avons entendus hier, et ceux dont vous faites état dans votre exposé, se résument à dire que le code traite déjà du crime. La définition d'activité terroriste est tellement large que s'il devait y avoir un attentat suicide à la bombe au Canada, on pourrait recourir aux dispositions générales de l'article 83.01 et à d'autres articles du Code criminel.

Personne ne le conteste. Personne ici présent n'irait dire qu'on ne peut pas tenter de poursuites au Canada contre l'auteur d'un attentat à la bombe suicide parce qu'il n'existe pas de disposition explicite sur ce point dans le code. C'est ce que je pense moi aussi.

The major point of this bill is not to cover a crime that is not covered in the Criminal Code. The way I read it, the objective of this proposal of Senator Grafstein is to pinpoint that very crime by insisting that this is something forbidden in the code and ensuring people are aware of it.

Why is this? As you stated in your presentation, there is training of the values of the people who come to the conclusion that they will kill themselves and others and damage property. You are right that most suicide bombers are part of what I call the trail of terrorism. The trail, as you stated yourself, stems from various sources.

By including suicide attacks in the definition of terrorism activity, we are not preventing the fight against terrorism. People are involved in training or trying to instill suicide bombing techniques in others by telling them that they will go to heaven if they kill themselves. We are signalling to these people that such teaching or training of others would be covered with this definition.

That is why I believe there is merit in Senator Grafstein's proposal. If I have to answer the question of whether it is covered in the existing code, I will say, yes, it is covered in the code. The RCMP or the Crown prosecutor would not be prevented from prosecuting someone involved in the perpetration of that crime.

There is value in identifying this element of terrorism. We should alert anyone in Canada who would have it in mind to train people to go to heaven by killing themselves and others and damaging property for the cause of X, Y, or Z political, religious or other reasons. That is why there is merit in this bill.

You mention it on page 4 of your report indirectly when you say, on the third line, "such collaboration permits a coordinated, integrated and intelligence-led approach." When you say, "intelligence-led approach," it is because there is a process for someone before enacting the crime. That process can be prevented as long as there is a tool in the Criminal Code for the act of someone to cause death or damages.

The way I read it, it would be helpful to the RCMP to have a provision such as that.

Mr. McDonell: I agree, senator. The aid for us would be underlining the gravity of the event but educating the public as well. We require the public's help. They are our eyes and ears. We have to engage them and educate them that the threat of terrorism is real. We do not want to be alarmist or create paranoia. However, we want to identify the crimes for what they are, and one means is to educate the public that we are a target.

Senator Joyal: We are a target. We want to signal clearly to the people who might want to preach suicide attacks as being a means to save their life that it is forbidden. That would be helpful. I may be badly informed or under a misconception of reading

L'objet essentiel de ce projet de loi ne consiste pas à inclure un crime qui ne figure pas dans le code criminel. Si j'ai bien compris, le sénateur Grafstein se propose de mettre ce crime-là en évidence en insistant sur le fait qu'il s'agit d'une activité prohibée par le code et en s'assurant que les gens le sachent.

Pourquoi? Comme vous l'avez dit dans votre exposé, il y a l'enseignement de ces valeurs à des gens qui finissent par se dire qu'ils vont se tuer et en tuer d'autres ainsi qu'endommager des biens. Vous avez raison de dire que la plupart de ces kamikazes font partie de ce que j'appelle la piste du terrorisme. Cette piste, comme vous l'avez dit vous-même, émane de diverses sources.

En incluant l'attaque suicide dans la définition de l'activité terroriste, nous n'allons pas empêcher la lutte contre le terrorisme. Les gens participent à cet enseignement ou essaient d'enseigner les techniques de l'attentat suicide à la bombe en disant aux autres qu'ils iront au paradis s'ils se suicident. Nous allons faire savoir à ces gens qu'un tel enseignement serait visé par cette définition.

Voilà pourquoi je crois que la proposition du sénateur Grafstein est valable. Si on me demande si l'on traite de cela dans le code, je dirais que oui, le code en traite. On n'empêchera pas la GRC ou le procureur de la Couronne d'intenter des poursuites contre une personne mêlée à la perpétration de ce crime.

Il est utile d'identifier cet élément du terrorisme. Il faut faire savoir cela à quiconque au Canada aurait l'intention de convaincre des gens qu'ils iront au paradis s'ils se suicident et tuent autrui et endommagent des biens au nom de telle ou telle cause politique, religieuse ou autre. La valeur de ce projet de loi tient à cela.

Vous le dites indirectement à la page 4 de votre texte, à la troisième ligne, « la collaboration est essentielle si l'on veut mettre en œuvre une stratégie coordonnée, intégrée et fondée sur le renseignement ». Quand vous dites « fondée sur le renseignement », c'est parce qu'il existe un processus qui est en marche avant que quelqu'un commette le crime. On peut déjouer ce processus si l'on a un outil dans le Code criminel visant l'acte qui consiste à causer la mort ou les dommages.

Si j'ai bien compris, la GRC trouverait utile d'avoir une disposition comme celle-là.

M. McDonell : Sénateur, je suis d'accord. Notre tâche serait facilitée si l'on soulignait la gravité d'un tel acte et si l'on éduquait le public aussi. Nous avons besoin de l'aide du public. Les citoyens sont nos yeux et nos oreilles. Nous devons obtenir leur collaboration et leur faire savoir que la menace terroriste est réelle. Nous ne voulons pas verser dans l'alarmisme ou susciter la paranoïa. Cependant, nous voulons identifier ces crimes pour ce qu'ils sont, et l'un des moyens en ce sens consiste à faire savoir au public que notre pays est une cible aussi.

Le sénateur Joyal : Nous sommes une cible aussi. Nous voulons faire savoir clairement aux gens qui seraient tentés de vanter les mérites de l'attaque suicide et qui disent que c'est un moyen de sauver sa vie, que cette activité est interdite. Cela serait

the reality of how people can come to a conclusion of killing themselves and provoking death and extensive damage for the sake of a greater good.

If you want to convince someone to kill themselves, then what else would be the greater good except that they will get a better life in another world? That seems to be the seed of the crime. The seed of the crime is teaching about it. If we have a provision in the code that states clearly that teaching suicide attacks is a crime, it is helpful for everyone at the front row of fighting terrorism. If we consider the youth in Toronto, someone is responsible for their teaching and training. It stems from them, or from the Internet, or any other groups that want to form a cell of terrorism.

That is why I do not see this provision as inimical or creating more problems for the RCMP. In fact, it would help the police forces and all those involved in preventing terrorism to signal that there is another way to do it.

Senator Stratton: Is there a question?

Senator Grafstein: It is up to the witness to answer the question.

Senator Stratton: I am asking: Is there a question?

Senator Joyal: I am asking if it would be helpful or not.

Senator Stratton: I realize that, but I am wondering when you will get to the question.

The Chair: Senator Stratton, we have sufficient time available this morning.

Senator Stratton: I realize that.

The Chair: I have been giving senators a bit more latitude.

Senator Stratton: I appreciate that. It is the repetition.

The Chair: If you want to repeat yourself when you put your questions, that will be fine.

Senator Stratton: Thank you.

Mr. McDonell: I believe there is value in denoting or codifying the suicide attacks.

Senator Milne: Would this addition to the Criminal Code allow you to track or charge people who were out there teaching the sort of thing that Senator Joyal has been talking about in advance of a possible future suicide attack? Would it let you get ahead of the curve?

Mr. McDonell: It would be a tool to use when we are ahead of the curve. If we could prove the intent was to teach and put people out there — to provide them with the knowledge and perhaps some of the tools required to conduct a suicide attack — that would be the charge that I would go for; express to the courts and the Canadian public exactly what the intent of the crime was.

utile. Je suis peut-être mal informé ou peut-être que je ne comprends pas comment des gens peuvent conclure qu'en se tuant et en provoquant des morts et des dommages importants qu'ils servent une grande cause.

Si vous voulez convaincre les gens de se tuer, y a-t-il motif plus noble que celui d'espérer une vie meilleure dans un autre monde? C'est ce qui me semble être le germe du crime. Le germe du crime, c'est enseigner de telles valeurs. Si nous voulons une disposition dans le code qui dit clairement que l'enseignement des attaques suicides est un crime, ceux qui sont en première ligne dans la lutte contre le terrorisme se trouveront avantagés. Si on prend les jeunes de Toronto, quelqu'un est responsable de leur enseignement et de leur formation. C'est là la source, ou alors c'est l'Internet, ou dans tout autre groupe qui veut former une cellule terroriste.

Voilà pourquoi je ne crois pas que cette disposition dérange ou crée davantage de problèmes pour la GRC. En fait, on aiderait ainsi les services policiers et tous ceux qui œuvrent dans la lutte contre le terrorisme car ils disposeraient ainsi d'un autre moyen d'action.

Le sénateur Stratton : Avez-vous une question?

Le sénateur Grafstein : Il appartient au témoin de répondre à la question.

Le sénateur Stratton : Je veux savoir : Avez-vous une question?

Le sénateur Joyal : Je veux savoir si ce serait utile ou non.

Le sénateur Stratton : Je comprends, mais je veux savoir si vous avez posé votre question.

La présidente : Sénateur Stratton, nous avons assez de temps ce matin.

Le sénateur Stratton : Je le sais.

La présidente : J'ai donné au sénateur un peu plus de latitude.

Le sénateur Stratton : Je comprends. C'est la répétition.

La présidente : Si vous voulez vous répéter lorsque vous posez vos questions, ça va.

Le sénateur Stratton : Merci.

M. McDonell : Je crois qu'il serait utile de définir ou d'inscrire dans le code les attaques suicides.

Le sénateur Milne : Cet ajout au Code criminel vous permettra-t-il de repérer ou d'inculper ceux qui enseignent le genre de choses dont parlait le sénateur Joyal dans la préparation d'une attaque suicide? Est-ce que cela vous donnerait un avantage?

M. McDonell : On se servirait de cet outil si nous sommes prévenus. Si l'on peut prouver que l'intention consistait à enseigner ces choses et à préparer ces gens — à leur donner le savoir voulu ou peut-être les équiper des outils qu'il faut pour mener une attaque suicide — c'est l'accusation que je préférerais; on dirait expressément aux tribunaux et au public canadien quelle était l'intention de ce crime.

Senator Milne: In effect, your amendment to the code, Senator Grafstein, is creating a new crime.

The Chair: Senator Grafstein is not a witness.

Senator Grafstein: Not yet. You will have a chance next week.

Senator Di Nino: I, too, would like to applaud you for giving us a couple of ideas. "Suicide attack" is a much better description than "suicide bombing." I am surprised that all of our creative thinking has not been directed there because it is a much more expressive term. I hope our report will indicate that this suggestion has been supported by a number of committee members.

I also like your suggestion — if I understand it correctly — that we should revisit the penalties. Are you indicating to us in your statement that it would be appropriate to revisit that section of the Criminal Code for these types of offences?

Mr. McDonell: I am asking that consideration be given to how strong the bridge is between the definition of a suicide attack and the provision of the code that allows for life imprisonment for a terrorist activity. Then there is no grey area with respect to whether to charge the person for facilitation or participation. It defaults immediately to section 83.2; the part of the act that defines life imprisonment.

Senator Di Nino: Are you suggesting linking it that way so — if one was able to get a conviction — the penalties would be appropriate?

Mr. McDonell: Yes, that is correct.

Senator Di Nino: I think that is not a very good suggestion. Thank you for that.

I want to come back to the real heart of this issue. We are skating around it a little, and I will try to be more direct. Do you believe the current provisions of the Criminal Code are sufficient, carry enough weight and are appropriate for you to deal with those who commit attacks by suicide bombings or suicide attacks?

Mr. McDonell: Without coming off as ambiguous, on the three points my answers are as follows: Are they are sufficient? Yes. Do they carry enough weight? No. That is why we denote that it was a suicide attack. We spell it out for everyone that that was the nature and the intent of the crime. Thus, that would lead to your question of whether they are appropriate, to which my answer is, no. However, as for sufficient, I have enough tools, if you will, that I can present a person to the court and then attempt thereafter, in the presentation by the Crown, to get out the gravity of the event. This proposed amendment would give that title right at the start.

Senator Di Nino: Do you believe, as Senator Joyal suggests, that it would deter those who commit heinous crimes from committing them if that word exists? I do not know if that is a fair question, but could you answer it?

Le sénateur Milne : En fait, sénateur Grafstein, votre modification au code aurait pour effet de créer une nouvelle infraction.

La présidente : Le sénateur Graftstein n'est pas un témoin.

Le sénateur Graftstein : Pas encore. Vous aurez la chance de m'interroger la semaine prochaine.

Le sénateur Di Nino : Je tiens moi aussi à vous féliciter pour ces quelques idées que vous soumettez à notre réflexion. « Attaque suicide » est beaucoup plus explicite que « attentat à la bombe suicide ». Je suis surpris de voir que notre créativité n'a pas été mobilisée en ce sens étant donné que c'est un terme beaucoup plus explicite. J'espère que notre rapport dira que cette suggestion a reçu l'aval d'un bon nombre de membres du comité.

J'aime aussi votre suggestion — si je l'ai bien comprise —, à savoir que nous devrions réexaminer les peines. Nous avez-vous bien dit qu'il conviendrait de repenser cet article du Code criminel pour ce genre d'infraction?

M. McDonell : Je vous invite à réfléchir sur la solidité du lien à faire entre la définition de l'attaque suicide et la disposition du code qui prévoit une peine de réclusion à perpétuité pour une activité terroriste. Il n'y a pas de zone grise quant à savoir s'il faut inculper la personne de facilitation ou de participation. L'article 83.2 s'applique automatiquement par défaut; c'est la disposition du code qui définit la réclusion à perpétuité.

Le sénateur Di Nino : Vous proposez qu'on établisse un lien en ce sens — si l'on peut obtenir une condamnation — pour que l'on applique les peines qui conviennent?

M. McDonell : Oui, c'est exact.

Le sénateur Di Nino : Je pense que ce n'est pas une très bonne suggestion. Merci.

Je veux revenir au cœur de cette affaire. On patine un peu ici, et je tâcherai d'aller droit au but. À votre avis, les dispositions actuelles du Code criminel sont-elles suffisantes, sont-elles assez lourdes et vous permettent-elles d'arrêter ceux qui commettent des attentats à la bombe suicide ou des attaques suicides?

M. McDonell : Sans verser dans l'ambiguïté, mes réponses à ces trois questions sont les suivantes : sont-elles suffisantes? Oui. Sont-elles assez lourdes? Non. C'est la raison pour laquelle nous voulons dire explicitement qu'il s'agissait d'une attaque suicide. On fait savoir clairement à tous que telle était la nature et l'intention de ce crime. Ce qui m'amène à la question de savoir si les peines sont appropriées, ma réponse est non. Cependant, pour ce qui est de savoir si les dispositions sont suffisantes, j'ai assez d'outils, si on veut, pour traduire une telle personne devant le tribunal et essayer ensuite de démontrer, dans la plaidoirie de la Couronne, la gravité de l'acte. La modification que l'on propose nous permettrait de faire cela au départ.

Le sénateur Di Nino : Pensez-vous, comme le suggère le sénateur Joyal, qu'on dissuadera ceux qui commettent des crimes haineux si ce mot existe dans le code? J'ignore si je suis en droit de vous poser la question, mais pouvez-vous y répondre?

Mr. McDonell: No, I do not believe it would be a deterrent. I believe those working toward this type of attack cannot be deterred. Those proselytizing cannot be deterred.

Senator Di Nino: If this amendment is approved, would it help the police agencies across this country dealing with these types of crimes do a better job?

Mr. McDonell: Yes, it would. When I say that the people at the high end, if you will, who are teaching, cannot be deterred, there are those people in the grey area who could be deterred. From there, when and if an event came out, it would spell it out to all Canadians and help us engage Canadians in fighting the threat of terrorism by being our eyes and ears. Without creating paranoia, of course, but spell out that we were meant to be victims of a terrorism attack, plain and simple.

Senator Di Nino: There is a difference between a terrorism attack and a suicide bombing. That is not what we are talking about.

Mr. McDonell: However, to spell out the abhorrent nature of a suicide bombing for everyone, that is what the intent was, in clear language, of this bill.

Senator Di Nino: Are you saying that by using the term “suicide bombings” as opposed to “terrorist attack,” you are adding value? I thought “terrorist attack” would be strong enough.

Mr. McDonell: If you look at 9/11, it was a terrorism attack; a suicide attack. July 7, 2005, was a suicide attack; one had a bomb, one had a plane. Yes, they are both abhorrent. However, it is the nature and the fact that it is a trend that is increasing; it is increasing at the root of terrorism. We are now seeing it in Europe. I believe it will migrate here to Canada. If we spell out that it is against every societal value we have — which this would do in one small increment — I believe there is benefit to that.

Senator Stratton: I can agree with what you said about suicide bombing — using “suicide attack” instead. You hit on the heart of the issue, which is to point out to the public the seriousness of this. I do not disagree with that.

The worry I have is that once we open the door by adding suicide attack, what else should be added? While something may be defined under the current law, how do we prevent someone coming forward in the future and saying that we should add something else? As we said yesterday, it is like opening Pandora's Box.

There was an article in today's media that said that Air Canada was to be hit on two flights — one to Toronto and one to Montreal.

Senator Grafstein: There was a prosecution in England where one of the target planes was a Canadian plane coming to Canada.

M. McDonell : Non, je ne crois pas que cela aurait un effet dissuasif. Je pense que ceux qui méditent ce genre d'attaque ne peuvent pas être dissuadés. On ne peut pas dissuader un prosélyte.

Le sénateur Di Nino : Si cette modification est adoptée, les services de police du pays seront-ils mieux à même de contrer ce genre de crime?

M. McDonell : La réponse est oui. Il est vrai que les responsables, si on veut, ceux qui enseignent, ne peuvent pas être dissuadés, mais l'on pourrait dissuader ceux qui se trouvent dans la zone grise. Ainsi, si un tel acte est commis, tous les Canadiens sauraient à quoi s'en tenir, et ils nous aideraient ainsi à combattre la menace terroriste en se faisant nos yeux et nos oreilles. Sans susciter de paranoïa, bien sûr, mais en faisant comprendre que nous aurions été les victimes d'une telle attaque terroriste, purement et simplement.

Le sénateur Di Nino : Il y a une différence entre une attaque terroriste et un attentat à la bombe suicide. On ne parle pas de ça.

M. McDonell : Cependant, faire comprendre à tous le caractère aberrant d'un attentat à la bombe suicide, telle était l'intention, en termes clairs, de ce projet de loi.

Le sénateur Di Nino : Êtes-vous en train de dire qu'en utilisant l'expression « attentat à la bombe suicide » par opposition à « attaque terroriste », vous vous facilitez la tâche? Je pensais que « attaque terroriste » était assez fort.

M. McDonell : Prenez le 11 septembre : c'était une attaque terroriste; une attaque suicide. Le 7 juillet 2005 était une attaque suicide; dans un cas, on avait une bombe, dans l'autre un avion. Oui, dans les deux cas, c'était aberrant. Cependant, le fait est que cette tendance est à la hausse; cette tendance à la hausse est à la base du terrorisme. C'est ce qu'on voit maintenant en Europe. Je crois que cette tendance va migrer vers le Canada. Si nous disons explicitement que cela va à l'encontre de toutes les valeurs de notre société — et ce serait ici un petit pas en ce sens — je crois que ce serait utile.

Le sénateur Stratton : Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'« attaque suicide » est préférable à « attentat à la bombe suicide ». Vous allez droit au cœur du problème, qui consiste à faire comprendre au public la gravité d'un tel acte. Je ne suis pas en désaccord avec ça.

Ce qui m'inquiète, c'est que si on ouvre la porte en ajoutant l'attaque suicide, quoi d'autre faudra-t-il ajouter? Si l'on peut définir un acte dans la loi actuelle, comment allons-nous empêcher quelqu'un de venir un jour et de dire qu'il faut ajouter quelque chose d'autre? Comme on l'a dit hier, c'est comme ouvrir la boîte de Pandore.

Il y avait un article dans la presse d'aujourd'hui qui disait qu'Air Canada devait être frappé sur deux vols : un vers Toronto et l'autre vers Montréal.

Le sénateur Grafstein : Il y a une poursuite en Angleterre où il est dit que l'un des avions visés était un avion canadien en route vers le Canada.

Senator Stratton: Two planes were involved, a flight to Montreal and one to Toronto. It was leaked, and I believe 15 conspirators were arrested in London. If you are looking at the term "suicide attack," why would you not also look at that crime?

There is a very serious likelihood that that type of attack will occur. It is not a suicide attack, but it is an attack. Therefore, in defining this, why would you not attach that as well? To me, it is just as serious — even more serious because we had the Air India event. That was a classic example. Why would we not identify something such as that here as well?

Mr. McDonell: With the Air India event, they did not accompany their luggage.

Senator Stratton: That is my point. If they were to set up bombs in England and put them on two flights to Canada, they could or could not be suicides.

Mr. McDonell: Those particular bombs, it is alleged, required a person to initiate them on the plane.

Senator Stratton: Yes, I know. What I am trying to get at here is what if you set up an attack by people? They had a remote control when the plane took off; bang, they hit the remote control and the bomb goes off. They put it in someone's luggage. That has happened before.

Mr. McDonell: That clearly falls within 83.2 of the act.

Senator Stratton: Then why would this not fall under the same thing?

Mr. McDonell: Yes, it could.

Senator Stratton: That is my point. Once we have opened this door and said "suicide attack," then why would we not cover off the other potential attacks? They are just as serious.

Mr. McDonell: That comes back to my point, senator, that, yes, there are sufficient charges presently; it is just underlining this particular phenomena that is growing.

Senator Stratton: I do not disagree, but I feel we should seriously look at the other side of this.

These are not just suicide attacks, but attacks of another nature that could be done by remote control or whatever. I have flogged the horse enough.

The Chair: My question is really societal in nature, but listening to the questioners — and in particular, to Senator Stratton — I would take it from the general tenor of your remarks that you think there is a qualitative difference between suicide attacks and other terrorist bombings, not in law but in the nature of the person committing the offence.

Mr. McDonell: The latter are much more difficult to plan.

Le sénateur Stratton : Il y avait deux vols visés, l'un vers Montréal et l'autre vers Toronto. Il y a eu une fuite, et je crois que 15 conspirateurs ont été arrêtés à Londres. Si vous vous penchez sur le terme « attaque suicide », pourquoi ne pas vous pencher aussi sur ce genre de crime?

Il est fort possible que ce genre d'attaque se produise. Ce n'est pas une attaque suicide, mais c'est une attaque. Par conséquent, en définissant cela, pourquoi ne pas ajouter cela aussi? Pour moi, c'est tout aussi grave — et c'est même encore plus grave parce que nous avons eu cette affaire d'Air India. C'était un exemple classique. Pourquoi ne pas identifier quelque chose comme ça aussi?

M. McDonell : Dans le cas d'Air India, les bagages ont voyagé sans les terroristes.

Le sénateur Stratton : C'est bien ce que je dis. Si on fabriquait des bombes en Angleterre et qu'on les mettait sur deux avions vers le Canada, il n'y aurait pas nécessairement suicide.

Dans le cas de ces bombes-là, on allègue qu'une personne devait les détonner à bord de l'avion.

Le sénateur Stratton : Oui, je sais. Mais qu'est-ce qui arrive si on se sert de personnes pour perpétrer l'attaque? Quand l'avion décolle, les auteurs ont une télécommande entre les mains; boom, ils tapent sur la télécommande et la bombe explose. Ils l'ont mis dans le bagage de quelqu'un. Cela s'est déjà vu.

M. McDonell : Un tel cas relève clairement de l'article 83.2 du code.

Le sénateur Stratton : Donc, pourquoi un cas pareil ne relèverait-il pas du même article?

M. McDonell : Oui, ce pourrait être le cas.

Le sénateur Stratton : C'est à cela que je veux en venir. Une fois qu'on a ouvert la porte et qu'on dit « attaque suicide », pourquoi ne pas couvrir aussi les autres attaques potentielles? Ce sont des menaces tout aussi sérieuses.

M. McDonell : Cela revient à ce que je disais, sénateur, à savoir que, oui, les outils dont nous disposons maintenant sont suffisants; on ne veut que souligner le fait que ce phénomène est en pleine croissance.

Le sénateur Stratton : Je ne suis pas en désaccord avec vous, mais j'estime que nous devons examiner sérieusement l'autre aspect de cette question.

Il ne s'agit pas seulement d'attaques suicides mais d'attaques d'autre nature qui pourraient être perpétrées par télécommande ou autrement. Je pense en avoir assez dit.

La présidente : Ma question est en fait de nature sociétale, mais après avoir écouté ceux qui vous ont interrogé — et en particulier le sénateur Stratton — je retiens de la teneur générale de vos propos qu'à votre avis, il y a une différence qualitative entre une attaque suicide et les autres attentats à la bombe terroristes, non pas en droit mais bien dans la nature des personnes qui commettent ce genre de crime.

M. McDonell : Ces crimes-là sont beaucoup plus difficiles à planifier.

The Chair: Yes, arising in some sense out of a slightly different mindset, I would think.

Mr. McDonnell: Yes, very much so.

The Chair: They are perhaps a little less purely criminal and a little more fanatical. Do you think that the people who might be persuaded by the proselytizers to whom you referred, or even any fraction of them, would be deterred by a clear statement as distinct from something that you just interpret by going into the thickets of the law — a clear statement in law that this activity is contrary to Canadian law and values? Is that the point of what we are trying to do here, if we proceed with this?

Mr. McDonnell: The people at the high end — the proselytizers and true advocates of terror — cannot be deterred, nor do I believe that the person who has been turned into a suicide bomber can be deterred by the law.

As I see it, the power of this amendment would be on those who facilitate the movement of the people, the acquiring of the needed materials, the transportation to the site and the videoing of the event. Most events are videotaped by the perpetrating network to get the message out; they do not let it go in the hope that someone will capture it. In many instances, they will attempt to capture it on video. This may deter those people that are involved in the crime — sponsoring the crime, if you will.

The Chair: My second question has to do with your very interesting suggestion that the bill should perhaps refer to suicide attacks rather than suicide bombings. That would certainly respond to some of the remarks we heard yesterday from Justice Canada, in particular — that bombings would not include, for example, bioterrorism.

However, we also heard a very interesting — and thankfully, so far, hypothetical — scenario from Senator Grafstein in one of his questions about someone who might put on a suicide bomb vest and then just stand across the street from a synagogue and blow himself up as a statement. That would not be an attack, would it?

Mr. McDonnell: I do not see that as much different from self-immolation.

Senator Oliver: That was the answer they gave yesterday.

The Chair: Should we be bearing in mind the possibility of self-immolation as we consider this bill? In plain language, would it be appropriate just to shift the wording to “suicide attacks,” or should we be considering language such as “suicide bombings and all other suicide attacks?”

Mr. McDonnell: I believe “suicide attack” would cover it because it would take us from the extreme of what we witnessed in 9/11 right down to that person on the sidewalk.

The Chair: Do you think it would?

Mr. McDonnell: I believe it would, yes.

La présidente : Oui, du fait qu'ils émanent d'un état d'esprit légèrement différent, j' imagine.

M. McDonnell : Oui, absolument.

La présidente : Ils sont peut-être d'une nature moins criminelle et un peu plus fanatique. Croyez-vous que les personnes qui pourraient être persuadées par ces prosélytes auxquels vous avez fait allusion, même un petit groupe d'entre eux, pourraient être dissuadées par un énoncé clair, distinct de celui qu'on trouve dans les arcanes de la loi : un énoncé juridique clair qui dit que cette activité est contraire au droit et aux valeurs du Canada? Est-ce bien ce que nous essayons de faire ici, si on va de l'avant?

M. McDonnell : On ne peut pas dissuader les hauts responsables — les prosélytes et les vrais champions de la terreur —, et je ne crois pas non plus que la loi peut dissuader celui qui a décidé de se transformer en bombe humaine.

À mon avis, cette modification aurait surtout un effet sur ceux qui facilitent la circulation des gens, l'acquisition des matériaux voulus, le transport au site et le tournage de l'acte. Le réseau responsable fait un tournage vidéo de la plupart de ces actes afin de faire passer son message; on ne fait pas ça pour se faire prendre. Dans de nombreux cas, on essaie de faire un tournage vidéo. Cette mesure pourrait dissuader les personnes qui prennent part à ce crime — qui parrainent ce crime, si vous voulez.

La présidente : Ma deuxième question a trait à cette suggestion très intéressante que vous faites, à savoir que le projet de loi devrait peut-être plutôt mentionner l'attaque suicide que l'attentat à la bombe suicide. Cela donnerait sûrement réponse à certaines observations que nous avons entendues hier de Justice Canada, en particulier le fait que les attentats à la bombe n'incluraient pas, par exemple, le bioterrorisme.

Nous avons toutefois entendu un scénario très intéressant et, Dieu merci, jusqu'ici hypothétique. Le sénateur Graftstein, dans une de ses questions, disait que quelqu'un pourrait enfile une veste explosive et se tenir de l'autre côté de la rue d'une synagogue et se faire exploser, pour passer un message. Ce ne serait pas une attaque, non?

M. McDonnell : Je ne vois pas comment cela diffère tellement de l'auto-immolation.

Le sénateur Oliver : C'est la réponse qu'on nous a donnée hier.

La présidente : Faudrait-il garder en tête l'idée de l'auto-immolation, dans le cadre de ce projet de loi? En langage clair, faudrait-il changer le libellé et substituer à « attentat suicide » un terme comme « attentat à la bombe suicidaire et autres types d'attentats suicides »?

M. McDonnell : Je pense que le terme « attentat suicide » suffirait, puisque cela comprend les extrêmes comme ce que nous avons vu le 11 septembre 2001, et l'exemple donné plus tôt, sur le trottoir.

La présidente : Vous le pensez vraiment?

M. McDonnell : Oui, je le crois.

Senator Baker: The definition of a “terrorist activity” found in subsection 83.01(1)(a) of the Criminal Code references the international conventions that Canada has signed. In section 83.01(1)(a)(ix) there is reference to the implementation of the International Convention Concerning Terrorism Activities. The vehicle used to implement that convention into Canadian law is, as referenced in that section, the use of section 7 of the Criminal Code.

Section 7(3.72) is written to utilize section 431.2 of the Criminal Code as the enactment. Section 431.2 of the Criminal Code therefore is the vehicle for the implementation in domestic law of that international convention concerning terrorist activities.

I just wanted to put on the record, Madam Chair, that it was Senator Grafstein’s point that section 431 of the Criminal Code only applies the constituent elements of terrorism in subsection 431.2(2), which says that someone who intentionally sets out to kill people or to institute substantial damage to an institution, building or public transport, or to cause substantial property damage and extensive economic loss.

Senator Grafstein: It refers to causing substantial property damage whether public or private that is likely to result in harm or causes serious interference or interruption of services. It is substantial.

Senator Baker: For the record, Senator Grafstein was pointing out that if someone were to place him or herself in front of a church, synagogue, mosque or whatever and blow themselves up, they would not be caught under section 431 of the Criminal Code. Neither would they be caught under the international convention. Neither would they be caught by section 7 of the Criminal Code.

That they would not be caught was admitted by the Department of Justice here yesterday. That would not be called a terrorist activity. However, Senator Grafstein said that surely they are sowing terror. That is what he meant by his comments.

Mr. McDonell: I am in agreement with what he said.

Senator Grafstein: Thank you, commissioner, for your paper and your testimony. It has been fair and balanced. We all have the same objective in mind, which is to deter this egregious conduct in Canada.

We want to inform the public and anyone contemplating or assisting in any way, shape or form that if they do this, they will be caught by the Criminal Code. That is the purpose that we all share; the question is how we come at this in a way the public understands.

I found your suggestion about suicide attacks interesting. It does not detract from what I am trying to do here by this bill, which is to target the activity that people understand. They understand the term “suicide bombing”; no one has to explain it to the public. It is part of the common lingo now and the Criminal Code has taken the words and incorporated them so that the public can understand. Under the Criminal Code, we all

Le sénateur Baker : Dans la définition du terme « activité terroriste » à l’alinéa 83.01(1)a) du Code criminel, on fait référence à diverses conventions internationales dont le Canada est signataire. Au sous-alinéa 83.01(1)a)(ix) on fait référence à la mise en œuvre de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l’explosif. L’instrument de mise en œuvre de cette convention en droit canadien est, d’après ce sous-alinéa, l’article 7 du Code criminel.

Or l’article 7(3.72) fait référence à l’article 431.2 du Code criminel pour son application. L’article 431.2 du Code criminel est par conséquent l’instrument de mise en œuvre en droit canadien de la convention internationale de répression des attentats terroristes.

Je veux simplement faire consigner au compte rendu, madame la présidente, que le sénateur Grafstein a déclaré que l’article 431 du Code criminel ne s’applique qu’aux éléments constituant de l’infraction de terrorisme du paragraphe 431.2(2), qui s’appliquent à toute personne qui agit dans l’intention de provoquer la mort ou de causer des dommages substantiels à une institution, un immeuble ou des transports publics ou de causer des dommages matériels et des pertes économiques considérables.

Le sénateur Grafstein : On y parle de causer des dommages matériels importants, à des biens publics ou privés, qui risquent de perturber ou d’interrompre des services. C’est important.

Le sénateur Baker : Disons donc officiellement que ce que signale le sénateur Grafstein, c’est que si quelqu’un se place devant une église, une synagogue, une mosquée ou un autre lieu semblable et se fait exploser, son acte n’est pas couvert par l’article 431 du Code criminel. Il ne le serait pas non plus par les conventions internationales, non plus que par l’article 7 du Code criminel.

Le ministère de la Justice l’a reconnu ici hier. Il ne s’agirait donc pas d’une activité terroriste. Le sénateur Grafstein signalait que cela créerait sans aucun doute de la terreur. C’est ce qu’il voulait dire.

M. McDonell : Je suis d’accord avec lui.

Le sénateur Grafstein : Merci, monsieur le commissaire, pour votre mémoire et votre témoignage. Je pense que c’est un point de vue juste et équilibré. Nous avons tous le même objectif, soit de prévenir ce genre d’acte extrême.

Nous voulons que le public et quiconque envisagent de pareils actes sachent que leurs auteurs seront coupables d’une infraction au Code criminel. C’est notre objectif à tous. Reste à savoir comment nous pouvons y arriver d’une manière qui soit compréhensible pour le public.

Je trouve intéressante votre suggestion au sujet des attentats suicides. Cela n’enlève rien à ce que j’essaie de faire avec ce projet de loi, soit cibler un acte que les gens comprennent. Les gens comprennent le terme « attentat suicide à la bombe ». Aucune explication n’est nécessaire. Cela fait partie maintenant du langage courant et le Code criminel a intégré ce terme à ses dispositions, de manière que le public comprenne. Pour

understand that ignorance of the law is no defence. If we have include suicide bombing in the code, no one can be under any delusion. It is trying to clarify, without impeding, the process. That is the purpose of this bill.

I understand your suggestion would be even better. However, you do not have any objection to the use of the words “suicide bombing”; you suggest that would be helpful.

Senator Oliver: His words were “suicide attack.”

Senator Grafstein: Let me finish my sentence.

I take your evidence to say that adding the term “suicide bombing” is helpful, but it would be more helpful if we used the term “suicide attacks.”

Mr. McDonell: Yes, senator.

Senator Grafstein: That is a fair comment. However, the public does not understand the former term as well as they understand the latter term. Would you accept that? Yes, they may understand the term “suicide attacks,” but they understand the term “suicide bombing” better.

Mr. McDonell: I do not know that I agree with that, senator, taking 9/11 for what it was.

Senator Grafstein: That is fair enough. Essentially, we are singing from the same hymn book.

Mr. McDonell: Yes, we are, but in a different key.

Senator Grafstein: Let me turn to the other point that was raised yesterday. Senator Baker was more precise about this.

Let me ask hypothetical questions since you are involved in investigations. I assume you know that there are sites on the Internet today that educate or inform people how to build a suicide bombing vest.

Mr. McDonell: That is correct.

Senator Grafstein: Are you familiar with that?

Mr. McDonell: Yes, I am.

Senator Grafstein: There are many of them, and they are growing.

Mr. McDonell: Yes, they are.

Senator Grafstein: I understand they have gone from a few thousand to many thousands around the world. It is part and parcel of the proliferation of information going through the Internet. The net has become a manufacturer of this stuff in a way. Could you prosecute if you saw that on the Internet?

Mr. McDonell: I could, if I could tie it beyond a reasonable doubt to a Canadian person or someone with a Canadian interest.

l'application du Code criminel, nous savons tous que nul n'est censé ignorer la loi. Si nous intégrons les attentats suicides à la bombe dans le Code criminel, personne ne s'y trompera. Il s'agit de préciser les choses, sans nuire au processus. C'est l'objet du projet de loi.

Je crois comprendre que votre suggestion est encore meilleure. Toutefois, vous ne voyez pas d'inconvénient à ce que l'on utilise les mots « attentat suicide à la bombe ». Vous dites que ce serait utile.

Le sénateur Oliver : L'expression qu'il propose est « attaque suicide ».

Le sénateur Grafstein : Laissez-moi terminer.

Selon votre témoignage, l'ajout de l'expression « attentat suicide à la bombe » serait utile mais l'expression « attaque suicide » le serait encore davantage, n'est-ce pas?

M. McDonell : C'est ça, sénateur.

Le sénateur Grafstein : C'est raisonnable. Toutefois, le public ne comprend pas aussi bien un terme que l'autre. En convenez-vous? En effet, il se peut que le public comprenne l'expression « attaque suicide » mais il comprend mieux l'expression « attentat suicide à la bombe ».

M. McDonell : Je ne pense pas pouvoir être d'accord avec vous là-dessus, sénateur, étant donné ce qui s'est passé le 11 septembre.

Le sénateur Grafstein : C'est logique. Pour l'essentiel, nous sommes au même diapason.

M. McDonell : Oui, mais nous ne sommes pas dans le même registre.

Le sénateur Grafstein : Permettez-moi d'aborder l'autre question qui a été soulevée hier. Le sénateur Baker l'a très bien exposée.

Puisque vous vous occupez d'enquêtes, permettez-moi de vous poser des questions hypothétiques. Je présume que vous savez qu'il existe sur Internet des sites qui actuellement renseignent les gens ou leur apprennent comment confectionner des vestes servant aux attentats suicides à la bombe.

M. McDonell : C'est exact.

Le sénateur Grafstein : Êtes-vous au courant?

M. McDonell : Oui, je le suis.

Le sénateur Grafstein : Il y en a une grande quantité et ils se multiplient.

M. McDonell : En effet.

Le sénateur Grafstein : Si je ne m'abuse, cela a commencé par quelques milliers et désormais, il y en a plusieurs milliers dans le monde. Cela fait partie de la dissémination de renseignements par l'intermédiaire d'Internet. La toile est devenue fabricant de ce genre de matériel pour ainsi dire. Pourriez-vous tenter des poursuites si vous voyez cela sur Internet?

M. McDonell : Je le pourrais si je pouvais établir un lien au-delà de tout doute raisonnable avec un Canadien ou quelqu'un qui a des intérêts au Canada.

Senator Grafstein: Assume it is a Canadian server that is facilitating the distribution of a site that shows youth how to assemble their own suicide bombing jacket. Could you prosecute them?

Mr. McDonell: I would do everything within my authority and ability to bring that person to the courts.

Senator Grafstein: However, you would have difficulty without talking about suicide bombing in the Criminal Code.

Mr. McDonell: I would not have difficulty bringing it before the courts. To go back to my point, there are sufficient laws to bring them before the courts.

Senator Grafstein: Would this be more helpful to you?

Mr. McDonell: To spell it clearly to the courts and the public, yes.

Senator Grafstein: Senator Baker referred to my next example. We were given a scenario by the Department of Justice Canada officials — perhaps you have a different view. A person was trained to do a suicide bombing attack, and he decided he did not want to do it. However, he still wanted to fulfil his mission and decided to commit suicide using a bomb in front of a mosque, synagogue or other public place where people would see it, but he would not hurt anyone else or the surroundings.

Would this provision help you deter this type of intentional action where intent would be only to sow fear in the public? He would not physically harm an individual or property, only sow fear. It is the essence of terrorism to sow fear in innocent people. This goes back to anarchism and is nothing new in the history of humankind. We were told by Department of Justice officials that sowing fear in the public is not a criminal offence.

Would this provision help?

Mr. McDonell: If the person's sole goal is to commit suicide and cause no harm to others, that is difficult.

Senator Grafstein: However, he does this with a bomb.

Mr. McDonell: If the person is caught before committing the act, there are provisions in the Criminal Code for being in possession of those elements.

Senator Grafstein: I am not talking about that.

Mr. McDonell: I believe that if they are committed to committing suicide, there is not much that serves as deterrence.

The Chair: If what they are doing is the final product of a planning process involving other people, you would still want to be able to get at the other people, would you not?

Le sénateur Grafstein : Si c'était un serveur canadien qui facilitait la distribution d'un site enseignant aux jeunes comment confectionner une veste servant à des attentats suicides à la bombe, pourriez-vous tenter des poursuites?

M. McDonell : J'essaierais par tous les moyens que me confèrent mes pouvoirs et mes compétences de traduire les responsables devant les tribunaux.

Le sénateur Grafstein : Toutefois, vous auriez du mal à le faire si le Code criminel était muet sur les attentats suicides à la bombe, n'est-ce pas?

M. McDonell : Je n'aurais pas de mal à présenter l'affaire au tribunal. Je reviens à mon argument : la loi est assez musclée pour me permettre de le faire.

Le sénateur Grafstein : Ce projet de loi ne vous serait-il pas plus utile?

M. McDonell : Oui, pour expliciter le cas au tribunal et à l'intention du public.

Le sénateur Grafstein : Le sénateur Baker a évoqué l'exemple que je vais vous donner maintenant. Les fonctionnaires du ministère de la Justice nous ont proposé un scénario — peut-être avez-vous une opinion différente. Disons qu'une personne a été formée pour commettre des attentats suicides à la bombe et qu'elle décide de ne pas vouloir les commettre. Toutefois, la personne en question souhaite s'acquitter de sa mission et décide de se suicider, au moyen d'une bombe, devant une mosquée, une synagogue ou un autre lieu public où il y aurait des témoins. Toutefois, elle n'aura pas fait de mal à qui que ce soit ni causer de dégâts matériels.

Cette disposition vous aiderait-elle à dissuader l'auteur d'un acte délibéré tel que celui-là visant simplement à semer la peur dans le public? L'auteur de l'attentat ne causerait aucune blessure physique ou dégât matériel mais il semerait la peur. L'essence même du terrorisme est de semer la peur chez les innocents. Cela remonte à la notion d'anarchie et ce n'est pas nouveau dans l'histoire de l'humanité. Les représentants du ministère de la Justice nous ont dit que semer la peur n'était pas un délit criminel.

Cette disposition serait-elle utile?

M. McDonell : Si l'unique objectif de cette personne est de se suicider, sans causer de mal à autrui, c'est difficile à dire.

Le sénateur Grafstein : Toutefois, l'arme qu'il utilise pour se suicider est une bombe.

M. McDonell : Si cette personne est arrêtée avant de passer à l'acte, les dispositions du Code criminel concernant la possession de ce matériel s'appliqueraient.

Le sénateur Grafstein : Ce n'est pas ce dont je parle.

M. McDonell : Je pense que si quelqu'un est déterminé à se suicider, il n'y a pas grand-chose que l'on puisse faire pour l'en décourager.

La présidente : Si l'acte est l'aboutissement final d'un processus de planification mettant en cause d'autres gens, on souhaitera pouvoir les arrêter, n'est-ce pas?

Mr. McDonell: Yes, most definitely.

The Chair: The suicide bomber is gone.

Mr. McDonell: The point is to use the charge against co-conspirators.

Senator Grafstein: My final point is that which the chair raised, and she put it better than I could. I agree with you that if someone is ideologically bent on teaching and spreading fanaticism through the use of innocent victims with the methodology of suicide bombing, 17 Criminal Codes would not deter that individual because he is receiving his calling from a higher or different place. I agree that once the person at the bottom, who is the delivery mechanism, is imbued with the same ideological fanaticism, it is very difficult to deter.

Is it possible, however, that someone on the road to fanaticism could be deterred by recognizing that this was a criminal act from day one? In other words, I accept the fact that the mentor, the mind, is not susceptible to this type of stuff. Frankly, their whole methodology is to evade this and to set up a new world ideological order. However, is it not fair to say that there is a long way to go from being an innocent person who is drawn into this web to becoming the ultimate vehicle for this type of suicide bombing?

Is there not some value in this provision to deter people on the way to becoming a fanatic, or their families or people who influence them?

Mr. McDonell: Yes, sir, I agree.

Senator Oliver: Specifically, what does Bill S-210 do that is not in the Criminal Code now? You have said — and Senator Joyal on a couple of occasions — that we know that the activities of a suicide attacker would be caught by section 83.01 of the Criminal Code, plus those who aid and abet and those who conspire to. In response to Senator Joyal, you said that what you like about Bill S-210 is that it is a way of educating the public, of seeking public assistance to aid you, and of making the public more aware.

Are educating the public, seeking public assistance and making the public more aware things that should be put into the Criminal Code? That relates back to my question of specifically what Bill S-210 does that is not already in the code.

Mr. McDonell: Senator, I am not an expert in the law. The Department of Justice is the entity to respond to what the utility of the law is. They are the technical experts, if you will. I believe that there is societal value in this legislation, and it clearly spells out the abhorrent nature of the crime. As Chief Vince Bevin previously indicated before a Senate committee, let us call it what it is. It is terrorism, and it is over and above

M. McDonell : Oui, absolument.

La présidente : C'en est fini du kamikaze.

M. McDonell : Il s'agit alors d'inculper les coconspirateurs.

Le sénateur Grafstein : Ma dernière remarque porte sur l'argument que la présidente vient d'évoquer beaucoup mieux que je n'aurais su le faire. Je conviens avec vous que si quelqu'un est résolu en raison d'une idéologie à répandre le fanatisme usant comme méthode l'attentat-suicide à la bombe au moyen de victimes innocentes, quel que soit le nombre de Codes criminels, on ne pourra le dissuader de le faire car sa motivation est différente et l'appel vient de plus haut. Je reconnais qu'une fois l'auteur de l'acte, celui qui est le vecteur de livraison, est acquis au même fanatisme idéologique, il est très difficile de l'en dissuader.

Cependant, est-il possible que quelqu'un qui serait tenté par le fanatisme soit dissuadé dans sa démarche car il comprendrait qu'il s'agit d'un crime dans toute l'acception du terme? Autrement dit, je ne nie pas qu'il soit difficile de faire changer d'idée aux mentors, aux cerveaux qui fomentent ces activités. À vrai dire toute la méthodologie qui les inspire repose sur le renversement de l'ordre établi pour le remplacer avec un nouvel ordre idéologique mondial. Toutefois, n'est-il pas juste de dire qu'il y a un long parcours entre le moment où un innocent s'intéresse à ce genre de site sur Internet et le moment où il devient l'ultime instrument de ce genre d'attentat-suicide à la bombe?

Cette disposition ne pourrait-elle pas servir à dissuader ceux qui s'acheminent vers le fanatisme ou encore à dissuader leurs familles ou les gens qui les influencent?

M. McDonell : Oui, monsieur, je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Oliver : Plus particulièrement, qu'est-ce que le projet de loi S-210 apporte et qui ne figure pas actuellement dans le Code criminel? Vous avez dit — et le sénateur Joyal l'a fait également à quelques reprises — que nous savons que les actes d'un kamikaze seraient visés par les dispositions figurant à l'article 83.01 du Code criminel et par celles qui visent ceux qui aident et se font complices de tels actes et ceux qui complotent pour les commettre. En réponse au sénateur Joyal, vous avez dit que pour vous l'aspect intéressant du projet de loi S-210 était qu'il contribuait à faire œuvre éducative auprès du public, à demander l'aide du public pour empêcher la commission de tels actes, bref, qu'il permettait de mieux sensibiliser le public.

Renseigner le public, rechercher son aide et le sensibiliser, sont-ce là des notions qui devraient figurer au Code criminel? Cela revient à ma première question, à savoir ce que le projet de loi S-210 apporte et qui ne figure pas déjà dans le Code.

M. McDonell : Sénateur, je ne suis pas juriste. Il incombe au ministère de la Justice de se prononcer sur l'opportunité d'une disposition. C'est là que se trouvent les experts techniques, si vous voulez. Je pense que ce projet de loi offre l'occasion d'affirmer une des valeurs de la société et qu'il dénonce clairement la nature répugnante de ce type de crime. Le chef Vince Bevin l'a déjà dit devant un comité sénatorial : appelons les choses par leurs noms.

normal criminality. We should pinpoint exactly the disgusting nature of the intent and of the act and express how it is against every societal value Canadians have.

Senator Oliver: Are you saying that that is not currently in the code to the extent to which you would like to see it?

Mr. McDonell: That is correct.

Senator Oliver: Thank you.

Senator Joyal: In your presentation, you dealt with the issue of penalties:

While the existing anti-terrorism provisions of the Criminal Code may be applied to the planning or attempting of a suicide bombing, I would ask this committee to look into whether the existing penalties contained in the code are appropriate. The current maximum sentence permitted for facilitation is 14 years, and the penalty for participating in a terrorist group is only 10 years. In my opinion, anyone participating in or facilitating a suicide bombing should face a penalty similar to that for murder or attempted murder, which is life in prison.

Thus, the committee might want to consider whether in the proposed legislation there is a sufficient bridge to section 83.2, the commission of offence for terrorist group, where both participants and facilitators are liable to imprisonment for life.

I have the Criminal Code in front of me, and I see that you have a copy too. Section 83.19 of the code deals with facilitating and states the following:

Every one who knowingly facilitates a terrorist activity is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding fourteen years.

Do you have that?

Mr. McDonell: Yes, I do.

Senator Joyal: Senator Grafstein referred to section 431.2(2), entitled "Explosive or other lethal device," which is at page 683 of my edition of the code. Do you have that, sir?

Mr. McDonell: Yes, I do.

Senator Joyal: It says the following:

Every one who delivers, places, discharges or detonates an explosive . . . with intent to cause death or serious bodily injury or with intent to cause extensive destruction . . . is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for life.

You are saying that if a person delivers an explosive to me, that person is liable to life imprisonment. However, you say that a person who facilitates terrorist activity would be liable to imprisonment for 14 years as it currently stands. A person who gives information on the best time and place to detonate a

Il s'agit de terrorisme et cela se situe un cran plus haut dans la criminalité. Nous devrions souligner particulièrement la nature répulsive de l'intention et de l'acte et affirmer qu'un tel acte va à l'encontre de toutes les valeurs qu'embrasse la société canadienne.

Le sénateur Oliver : Voulez-vous dire que cette notion n'est pas exprimée dans le code aussi fermement que vous le souhaiteriez?

M. McDonell : C'est ça.

Le sénateur Oliver : Merci.

Le sénateur Joyal : Dans votre exposé, vous avez abordé la question des sanctions :

Bien qu'il soit possible que les dispositions anti-terroristes actuelles du Code criminel s'appliquent à la planification d'attentats-suicides ou à la tentative d'en commettre, j'invite le comité à se pencher sur les sanctions prévues afin de déterminer si elles sont suffisantes. Actuellement, la peine maximale pour avoir facilité un acte terroriste est de 14 ans et celle pour avoir fait partie d'un groupe terroriste ne dépasse pas dix ans. À mon avis, toute personne qui participe à un attentat-suicide ou qui le facilite devrait purger la même peine que si elle avait commis un meurtre ou une tentative de meurtre, c'est-à-dire la prison à vie.

Ainsi, le comité désirera peut-être voir si le paragraphe 2 de l'article 83 de la loi, infraction au profit d'un groupe terroriste, comporte suffisamment de dispositions afin que les participants et les facilitateurs soient passibles d'emprisonnement à vie.

J'ai le Code criminel sous les yeux et vous de même. Le paragraphe 19 de l'article 83 du Code porte sur la facilitation d'une activité terroriste et se lit comme suit :

Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de 14 ans, quiconque sciemment facilite une activité terroriste.

Avez-vous trouvé cela?

M. McDonell : Oui.

Le sénateur Joyal : Le sénateur Grafstein a évoqué l'alinéa 431.2(2), intitulé « Engin explosif ou autre engin meurtrier », qui se trouve à la page 683 de l'édition que j'ai entre les mains. Y êtes-vous, monsieur?

M. McDonell : Oui.

Le sénateur Joyal : Je le cite :

Est coupable d'un acte criminel possible d'un emprisonnement à perpétuité quiconque livre, pose ou fait exploser ou détonner un engin explosif [...] soit dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves, soit dans l'intention de causer la destruction massive [...]

Ainsi, dites-vous, si une personne me livre un engin explosif, cette personne est passible d'emprisonnement à vie. Toutefois, dites-vous, si cette personne facilite la commission d'un acte terroriste, actuellement, elle n'est passible que d'une peine d'emprisonnement de 14 ans. Une personne qui donne des

bomb in a crowd would incur a 14-year penalty and the person who delivers the explosive would be liable to life imprisonment. There are different levels of involvement, and you are proposing that the person who gives the information of where to be when, who facilitates the perpetration of the crime, should be equally as liable as the person who provides the explosives.

Is that what you have in mind in this proposal?

Mr. McDonell: Yes, in layman's terms it removes any wiggle room. If it is a suicide attack, it goes immediately to life imprisonment.

Senator Joyal: In other words, would you ask us to make an amendment to section 83.19 in relation to whatever is the technique?

Mr. McDonell: Again, I am not the technical expert. I believe I asked for consideration of the bridge. You might want to consider if there is a sufficient bridge in the proposed legislation to a life imprisonment so that there is no wiggle room between the penalties of 10 years or 14 years or whatever.

Senator Joyal: Is that the nuance that exists that you suggest we consider filling?

Mr. McDonell: That is correct.

Senator Joyal: Because you did not request it, you say that we should consider it.

Mr. McDonell: Humbly, I ask for that, yes.

Senator Joyal: That is covered in section 83.22, entitled "Instructing to carry out terrorist activity."

Senator Milne: Yes, it talks about direct or indirect instruction.

Senator Joyal: I will read it for the benefit of the record. Section 83.22(1) of the Criminal Code — if you want to go back to refer to it, again, in my edition it is page 150 — states the following:

Every person who knowingly instructs, directly or indirectly, any person to carry out a terrorist activity is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for life.

"Instructs" is different from giving information. There are different levels of involvement there. However, you suggest to us essentially that anyone involved in a suicide attack should be caught under the provisions of life imprisonment.

Mr. McDonell: That is correct.

Senator Joyal: On the basis that instruction is assimilated to the fact of delivering the explosive.

Mr. McDonell: Without the instruction there may not have been an event.

renseignements sur le meilleur moment et le meilleur endroit pour détonner un engin explosif au milieu d'une foule serait passible d'une peine de 14 ans et la personne qui livre l'engin explosif serait passible d'une peine d'emprisonnement. Ce sont deux niveaux d'implication et vous proposez qu'une personne qui donne des renseignements, qui facilite la commission d'un crime, devrait être passible de la même peine que la personne qui fournit l'engin explosif.

Est-ce bien ce que vous proposez?

M. McDonell : Oui. En termes simples, cela supprime toute latitude. S'il s'agit d'une attaque suicide, c'est immédiatement l'emprisonnement à perpétuité.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, proposez-vous que nous modifions le paragraphe 19 de l'article 83 pour qu'il vise toute la gamme des techniques?

M. McDonell : Je le répète, je ne suis pas expert technique. Je pense que j'ai demandé qu'on réfléchisse à l'écart. Vous voudrez sans doute vous demander si le projet de loi offre un lien suffisant avec l'emprisonnement à vie pour qu'il n'y ait aucune latitude possible entre cette peine et les peines de 10, 14 ans ou plus lourdes.

Le sénateur Joyal : Est-ce là l'écart qui existe et que vous proposez que nous comblions?

M. McDonell : C'est cela.

Le sénateur Joyal : Vous ne l'avez pas demandé mais vous dites que nous devrions y réfléchir, n'est-ce pas?

M. McDonell : Oui, c'est ce que je demande humblement.

Le sénateur Joyal : Cela est prévu au paragraphe 22 de l'article 83, intitulé « Charger une personne de se livrer à une activité terroriste ».

Le sénateur Milne : Oui, on y parle de charger directement ou indirectement.

Le sénateur Joyal : Je vais lire l'article, pour les besoins du compte rendu. Le paragraphe 83.22(1) du Code criminel, à la page 150 de mon exemplaire, se lit comme suit :

Est coupable d'un acte criminel passible de l'emprisonnement à perpétuité quiconque, sciemment, charge, directement ou non, une personne de se livrer à une activité terroriste.

« Charger » ce n'est pas la même chose que renseigner. La participation ne se fait pas au même degré. Pourtant, vous nous dites essentiellement que quiconque est mêlé à un attentat-suicide ferait l'objet de cette disposition et serait passible d'un emprisonnement à perpétuité.

M. McDonell : C'est exact.

Le sénateur Joyal : Vous estimez que livrer l'explosif, c'est comme charger quelqu'un de commettre un acte terroriste.

M. McDonell : Sans que quelqu'un charge quelqu'un d'autre d'agir, il n'y aurait peut-être pas d'attentat.

The Chair: Senator Joyal, do you have in hand or do you remember what the French version says where the English says “instruct?” Sometimes that is clearer. Often the French is clearer, and I do not have the French code before me.

Here it is. The Library of Parliament is unfailingly helpful. The French version is as follows:

[Translation]

Quiconque sciemment charge, directement ou non, une personne de se livrer à une activité terroriste.

[English]

Is the term “charge” broader? Does it address your point?

Senator Joyal: As I say, the code presently makes a distinction in degree of involvement. That is the way I read the rationale behind those sections. The action of delivering the explosive is assimilated to the highest level of responsibility. The act of instructing is at the same level. The facilitating might be as important as to cause the damages that the person seeks to cause, and what you say to us is that the facilitating should be caught in the same level of responsibility under the code.

To answer your proposal directly, for me to say a plain, “yes” to you, I would need to reflect more about the implications for other terrorist activity that might not be a suicide attack to be sure we maintain a coherence within the level of facilitation.

I cannot answer you directly today because it needs to go back through the other section, which is a very complex section of the code. It is a helpful suggestion for us to look into before we conclude this.

Senator Milne: Since it is already in the Criminal Code that one cannot do these sorts of things, and one cannot instruct people on how to do them, could you charge someone on the Internet if they were in Canada? Could you charge them if they were outside Canada somehow or another? Can you charge the Internet service provider?

Mr. McDonell: They have to have knowledge of the offence. Just to provide it to the public, we would have to prove beyond a reasonable doubt that they actually knew what was happening and aided and abetted.

Senator Milne: I am horrified that there are thousands of these websites out there, which is a terrifying thought in itself.

Except for the fact that Senator Grafstein’s bill does not provide the increased penalties that you have suggested, it seems to me that the intent behind this bill is pretty well identical to the intent behind a bill that we studied here in this committee last fall, and that was the street racing bill. The idea behind the street racing bill, other than the increased penalties, was to label street racing, even though it was already covered under the Criminal Code; to point out society’s firm opposition to street racing. This bill is almost identical in intent to that one.

La présidente : Sénateur Joyal, avez-vous sous la main la version française, ou vous souvenez-vous de ce qu’on y dit pour le terme anglais « instruct »? Parfois c’est plus clair. Souvent, le français est plus clair et je n’ai pas le Code criminel en français avec moi.

Voici la disposition. On peut toujours compter sur l’aide de la Bibliothèque du Parlement. Voici la version française :

[Français]

Quiconque sciemment charge, directement ou non, une personne de se livrer à une activité terroriste.

[Traduction]

Est-ce que le terme « charge » a un sens plus large? Est-ce que cela renforce votre argument?

Le sénateur Joyal : Je l’ai dit, le Code établit actuellement des distinctions en fonction du degré de participation. C’est ainsi que j’interprète la logique de ces dispositions. Le fait de livrer l’explosif est assimilé au plus haut degré de responsabilité. C’est la même chose lorsqu’il s’agit de charger quelqu’un de l’attentat. La facilitation peut-être tout aussi importante, pour ce qui est des dommages intentionnels qui sont causés, et vous nous dites que la facilitation doit être assimilée au même degré de responsabilité, d’après le Code.

Pour répondre directement à votre proposition, pour vous dire tout simplement « oui », il me faudrait réfléchir davantage aux incidences dans le cas d’autres actes terroristes, qui ne seraient pas des attentats suicides, afin d’assurer une certaine cohérence quant au degré de facilitation.

Je ne peux pas vous répondre directement maintenant, parce qu’il me faut revoir l’autre disposition, un article assez complexe du Code. C’est toutefois une suggestion utile pour nous d’y réfléchir avant de terminer cette étude.

Le sénateur Milne : Puisque d’après le Code criminel, déjà, on ne peut pas faire ce genre de choses, ni charger quelqu’un de les faire, pourriez-vous accuser quelqu’un qui est au Canada mais qui agit par l’intermédiaire d’Internet? Pourriez-vous aussi les accuser s’ils étaient à l’extérieur du Canada? Pourriez-vous accuser le fournisseur de services Internet?

M. McDonell : Il faut qu’ils soient au courant de l’infraction. Si c’est simplement fourni au public, il faudrait prouver hors de tout doute raisonnable que les auteurs savaient ce qui se passait et qu’ils en étaient complices.

Le sénateur Milne : Je suis estomaquée à l’idée qu’il y a des milliers de sites de ce genre, c’est terrifiant.

À part le fait que le projet de loi du sénateur Grafstein ne prévoit pas de peines plus lourdes, contrairement à vous, ce projet de loi me semble très similaire, quant à son esprit, à un projet de loi que notre comité a étudié l’automne dernier sur les courses de rue. En effet, le projet de loi sur les courses de rue, outre l’alourdissement des peines, était destiné à mettre un nom sur cet acte, même s’il était déjà couvert par le Code criminel, il s’agissait de dire que comme société, nous nous opposons aux courses de rue. Ce projet de loi-ci a presque le même objectif.

Senator Oliver: That is a very good point.

Senator Grafstein: Exactly.

Senator Stratton: The more we get into this the more fascinating it becomes.

I would like to go back to the issue of whether the term “suicide attack” really does all that we would like it to do. My concern is that, for example, as one of our researchers has pointed out to me, there were two women with Down’s syndrome who were loaded up with dynamite and sent into a crowd where they were remotely triggered and blew the place up. That is not a suicide bombing; that is a pure out-and-out terrorist attack.

These explosive devices that they are using in Afghanistan and Iraq that are buried are growing exponentially; as was in the media this morning, the numbers are increasing.

Senator Grafstein: They are becoming a weapon of choice.

Senator Stratton: Absolutely. They are becoming more sophisticated, and we, in defence, are throwing heavier and heavier armament protection up. We are seeing the same type of trend in these attacks. To even comprehend that they would use people with Down’s syndrome, load them up with explosives and send them in, is beyond the ken. It is just unbelievable.

I still go back to that concern of whether this should be called “suicide attack.” Is there anything else? How would we cover off something such as this attack of using those women? That, to me, is worse than a suicide attack — far worse. I do not know if I am making my point well. I do not think I am.

The Chair: Yes, you are making your point.

Senator Stratton: How do we instill in the minds of people that they cannot do that type of thing, and how do we define it appropriately? That is really what I am getting at. Do you have an answer?

Mr. McDonell: I believe this is one small step in that direction. Again, I would charge them with the suicide attack, if that provision was there, albeit that the person they used to transport the vehicle had no knowledge that they would be committing suicide.

Senator Stratton: However, they were murdered; they were not committing suicide.

Mr. McDonell: To me, it is still a suicide attack. The point is that the person carried it and pulled the trigger — it would be different if it was a remote.

Senator Stratton: It could be a remote. You could load these people up and send them into a crowd; you hit the remote, and they are gone.

Le sénateur Oliver : C’est très juste.

Le sénateur Grafstein : Tout à fait.

Le sénateur Stratton : Plus on approfondit la question, plus elle devient fascinante.

J’aimerais revenir à la question de savoir si l’expression « attentat suicide » accomplit vraiment tout ce que nous voudrions. Ce qui m’inquiète, par exemple, comme l’un de nos attachés de recherche me l’a fait remarquer, c’est qu’il y avait deux femmes atteintes du syndrome de Down, qu’on avait chargées de dynamite et envoyées dans une foule, où on avait déclenché l’explosion par commande à distance pour faire sauter l’endroit. Ce n’est pas un attentat suicide; c’est un attentat terroriste pur et simple.

Le recours aux engins explosifs souterrains en Afghanistan et en Irak augmente de façon exponentielle; selon les médias de ce matin, leur nombre augmente.

Le sénateur Grafstein : Cela devient une arme de choix.

Le sénateur Stratton : Tout à fait. Ces engins deviennent de plus en plus perfectionnés, et pour nous défendre, nous utilisons des blindés de plus en plus lourds. Nous assistons au même genre de tendance dans le cadre des attentats suicides. Utiliser des personnes atteintes du syndrome de Down, les charger d’explosifs et les envoyer dans une foule, c’est incompréhensible. C’est tout simplement incroyable.

Je répète : est-ce qu’on devrait qualifier cela de « attentat suicide ». Y a-t-il autre chose? Comment qualifier un tel attentat impliquant ces femmes? À mon avis, c’est pire qu’un attentat suicide — nettement pire. Je ne sais pas si je m’exprime bien. Je ne pense pas.

La présidente : Oui, on vous suit.

Le sénateur Stratton : Comment faire comprendre aux gens qu’ils ne peuvent pas faire ce genre de chose, et comment définir l’acte comme il faut? C’est là où je veux vraiment en venir. Avez-vous une réponse?

M. McDonell : À mon sens, ce projet de loi est un petit pas dans cette voie. Si cette disposition existait, je porterais une accusation d’attentat suicide contre eux, même si la personne dont il s’était servi pour transporter le dispositif ne savait pas du tout qu’elle allait se suicider.

Le sénateur Stratton : Elles ont plutôt été assassinées; elles ne se suicidaient pas.

M. McDonell : Selon moi, c’est quand même un attentat suicide. L’important, c’est que la personne a transporté et déclenché le dispositif — ce serait différent si c’était par commande à distance.

Le sénateur Stratton : Cela pourrait être par commande à distance. On pourrait charger ces personnes-là d’explosifs et les envoyer dans une foule; on appuie sur le mécanisme de déclenchement, et elles n’existent plus.

Mr. McDonell: There are examples of that internationally. Each case has to be studied on its own merit and dealt with, but to have the tools is important. Also, as was pointed out, we could spell out clearly with the law our utter revulsion with such acts.

Senator Stratton: I will consider this.

Senator Di Nino: Senator Grafstein referred to this as the weapon of choice. Unfortunately, I believe a term that I heard after 9/11 was that it was a “brilliantly evil weapon” that is nearly indefensible, other than the deterrent. That is why I went to the deterrent question.

With all due respect, I am not sure that this will do much to deter — coming back to my colleague, Senator Stratton’s point — without linking this with others, not just those who commit themselves to be blown up for that purpose.

Is there any international experience? Have any other nations included this type of definition in their code or international statutes that we can look at to see if it has been of any value to the police forces and police agencies in other countries? Do you know of any?

Mr. McDonell: No, I do not know of any. However, I can take note of that question and get back to the committee.

Senator Di Nino: It would be interesting information to have.

Senator Milne: It seems to me that the point of the Criminal Code is to advise and inform Canadians what is and is not legal. Therefore, from that point of view, if its core purpose is to provide information, putting wording like this in it for Canadians would be a positive move.

Mr. McDonell: Again, I am not a technical expert, but I would agree with your statement.

Senator Grafstein: I want to go back to the question of suicide attack versus suicide bombing or whatever. I am a long-time student of the common law; I was brought up in a common-law tradition. Others who are lawyers here were brought up in a common-law tradition as well.

When you study the Criminal Code, you know that it evolved from the common law. It is a statutory enactment of a series of individual cases. It was based on experience, and it was a step at a time.

The common law, as it evolved into the Criminal Code, was not perfect. It was good; every step was another small step in the right direction. Would you accept the fact that this notion of suicide bombing, of itself per se, is a good step in the right direction?

Mr. McDonell: Yes, I accept that.

M. McDonell: On en a des exemples dans le monde. Chaque cas est un cas d’espèce, mais l’important, c’est de se doter des outils nécessaires. Aussi, comme on l’a déjà dit, on pourrait clairement exprimer dans notre législation notre révolte absolue pour de tels actes.

Le sénateur Stratton : J’y réfléchirai.

Le sénateur Di Nino : Le sénateur Grafstein a dit qu’il s’agissait de l’arme de choix. Malheureusement, après les attentats du 11 septembre, je crois avoir entendu dire à propos de cette arme-là qu’il s’agissait d’une arme diabolique géniale qui est presque inexcusable, à moins de dissuader. Voilà pourquoi j’ai posé la question sur l’élément dissuasif.

Sauf votre respect, je ne pense pas que cette mesure dissuadera — pour revenir à ce que disait mon collègue, le sénateur Stratton — à moins de faire le lien avec les autres, et pas simplement ceux qui acceptent de se faire sauter à cette fin.

A-t-on des exemples d’ailleurs? Est-ce que d’autres pays ont intégré ce genre de définition à leur code ou aux lois internationales pour qu’on puisse voir si les forces et agences policières dans d’autres pays l’ont trouvé utile? Y en a-t-il à votre connaissance?

M. McDonell : Non, pas à ma connaissance. Cependant, je peux prendre en note cette question et donner une réponse au comité plus tard.

Le sénateur Di Nino : Ce serait un renseignement intéressant.

Le sénateur Milne : Il me semble que le Code criminel sert à faire savoir aux Canadiens ce qui est permis et ce qui ne l’est pas. Par conséquent, dans cette perspective, si le but fondamental est de renseigner, y intégrer un tel libellé à l’intention des Canadiens serait une mesure positive.

M. McDonell : Encore une fois, je ne suis pas un spécialiste technique, mais je suis d’accord avec votre affirmation.

Le sénateur Grafstein : Je veux revenir à la question des attentats suicides par opposition aux attentats suicides à la bombe ou quoique ce soit. Moi, j’étudie la common law depuis longtemps; j’ai grandi dans la tradition de la common law. D’autres collègues qui sont avocats ont également grandi dans une tradition de common law.

Lorsqu’on étudie le code criminel, on sait qu’il a ses origines dans la common law. Il s’agit d’une codification d’une série de cas d’espèces. C’était axé sur l’expérience et c’était une étape à la fois.

La common law, devenue le code criminel, n’était pas parfaite. C’était bon; chaque étape était un autre petit pas dans la bonne voie. Seriez-vous d’accord pour dire que cette notion d’attentats suicides en soi est un bon pas dans la bonne voie?

M. McDonell : Oui, je suis d’accord.

The Chair: Thank you very much, Mr. McDonell. It has been an extremely interesting session. We are very grateful to you. As you can tell, I think all senators have been really engaged by your comments and opinions and your whole appearance here. We are very grateful to you.

The committee adjourned.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur McDonell. La séance a été extrêmement intéressante. Nous vous en sommes très reconnaissants. Comme vous pouvez le constater, je crois que tous les sénateurs ont trouvé très stimulantes vos observations et vos opinions ainsi que toute votre comparution ici. Nous vous en sommes très reconnaissants.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, April 2, 2008

Department of Justice Canada:

Yves Parent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Glenn Gilmour, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Sabine Nölke, Director, United Nations, Human Rights and
Economic Law Division.

Thursday, April 3, 2008

Royal Canadian Mounted Police:

Assistant Commissioner Mike McDonell, National Security
Criminal Investigations.

TÉMOINS

Le mercredi 2 avril 2008

Ministère de la Justice Canada :

Yves Parent, avocat-conseil, Section de la politique en matière
de droit pénal;

Glenn Gilmour, avocat, Section de la politique en matière d
droit pénal.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Sabine Nölke, directrice, Direction du droit onusien, des droit
de la personne et du droit économique.

Le jeudi 3 avril 2008

Gendarmerie royale du Canada :

Sous-Commissaire Mike McDonell, Enquêtes criminelles relative
à la sécurité nationale.



CA1
YC24
-L32



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente :
L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, April 9, 2008
Thursday, April 10, 2008

Le mercredi 9 avril 2008
Le jeudi 10 avril 2008

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Third and fourth meetings on:
Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code
(suicide bombings)

Troisième et quatrième réunions concernant :
Le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel
(attentats suicide)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Di Nino	Merchant
* Hervieux-Payette, P.C.	Milne
(or Tardif)	Oliver
Joyal, P.C.	Stratton
	Watt

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Di Nino	Merchant
* Hervieux-Payette, C.P.	Milne
(ou Tardif)	Oliver
Joyal, C.P.	Stratton
	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein substituted for that of the Honourable Senator Milne (*April 10, 2008*).

The name of the Honourable Senator Milne is substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*April 10, 2008*).

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 10 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 10 avril 2008*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 9, 2008
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:15 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Fraser, Joyal, P.C., Milne, Stratton and Watt (5).

Other senator present: The Honourable Senator Cowan and Grafstein (2).

In attendance: Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 28, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 13*)

WITNESSES:

Senate of Canada:

The Honourable Jeremiah S. Grafstein, sponsor of the bill.

As individuals:

Patrick Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School, York University;

Ed Morgan, Professor, Faculty of Law, University of Toronto;

Leo Adler, Adler Bytensky Prutschi Barristers;

Mark Sandler, Cooper & Sandler Barristers & Solicitors.

The Honourable Senator Grafstein made an opening statement and answered questions.

Mr. Sandler, Mr. Morgan, Mr. Adler and Mr. Monahan each made opening statements and answered questions.

At 6:15 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, April 10, 2008
(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:53 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 9 avril 2008
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fraser, Joyal, C.P., Milne, Stratton et Watt (5).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Cowan et Grafstein (2).

Aussi présente : Jennifer Bird, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 février 2008, le comité poursuit son examen du projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Le Sénat du Canada :

L'honorable Jeremiah S. Grafstein, parrain du projet de loi.

À titre personnel :

Patrick Monahan, doyen, Osgoode Hall Law School, Université York;

Ed Morgan, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto;

Leo Adler, Adler Bytensky Prutschi Barristers;

Mark Sandler, Cooper & Sandler Barristers & Solicitors.

L'honorable sénateur Grafstein fait une déclaration liminaire puis répond aux questions.

MM. Sandler, Morgan, Adler et Monahan font chacun une déclaration liminaire puis répondent aux questions.

À 18 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 10 avril 2008
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 53, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Stratton and Watt (7).

In attendance: Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 28, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

WITNESSES:

Canadians Against Suicide Bombing:

The Honourable Reuben Bromstein, President.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

William Trudell, Chair.

Mr. Bromstein made an opening statement and answered questions.

Mr. Trudell made an opening statement and answered questions.

At 12:43 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, C.P., Stratton et Watt (7).

Aussi présente : Jennifer Bird, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 février 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Les Canadiens contre les attentats suicides :

L'honorable Reuben Bromstein, président.

Conseil canadien des avocats de la Défense :

William Trudell, président.

M. Bromstein fait une déclaration d'ouverture puis répond aux questions.

M. Trudell fait une déclaration d'ouverture puis répond aux questions.

À 12 h 43, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 9, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings), met this day at 4:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs which is examining Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings). This private bill has been brought by Senator Grafstein. We are pleased to welcome him this afternoon as a witness to speak about his bill.

Senator Grafstein, please give us a brief opening statement that will be followed by a question period.

Hon. Jeremiah S. Grafstein, sponsor of the bill: Honourable senators, there was a bit of humour in the Senate today when I said I would be brief. There was a guffaw from a far corner of the Senate. In my own defence, I will say that I have more private members' bills on the Order Paper now than all other senators combined. It is not that I am talking a lot; it is that I am talking a little bit about a lot of bills.

I want you to understand, Senator Stratton, I did not generate this bill. This bill came from a meeting I had with a former Judge Bromstein and Senator Eggleton. They urged me to support them in a resolution dealing with this matter before the Senate, hoping to combine it with a resolution in the other place.

I told them, based on my experience overseas and at home, that such a resolution is a snapshot in time. We pass it on and a resolution is rarely remembered and has no binding effect. I said I would be interested in supporting this position if we could work on a piece of legislation that could be incorporated and implemented as part of Canadian law. We would do it in such a way that would meet all the parameters of the criminal law, and Judge Bromstein thought it was a good idea.

That is how I embarked upon this bill. It came from Judge Bromstein and a host of Canadians who have supported this position. Some of them are here today as well in their legal capacity. I want to say that by way of background.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 9 avril 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides), s'est réuni aujourd'hui à 16 h 15 pour procéder à l'examen du projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides). Il s'agit d'un projet de loi d'intérêt public émanant du sénateur Grafstein, que nous avons le plaisir d'accueillir. Il se présente devant le comité en tant que témoin et va nous entretenir cet après-midi du projet de loi qu'il parraine.

Monsieur le sénateur, je vous demande de commencer par un bref exposé, après quoi nous passerons aux questions.

L'honorable Jeremiah S. Grafstein, parrain du projet de loi : Honorables sénateurs, une note d'humour a été injectée aujourd'hui au Sénat lorsque j'ai précisé que j'entendais être bref. Mon propos a été accueilli en effet par un éclat de rire provenant du fond de la salle. À ma décharge, je tiens à dire que figurent actuellement au *Feuilleton* davantage de projets de loi dus à mon initiative qu'il n'y en a émanant de tous les autres sénateurs réunis. Ce n'est donc pas que je parle beaucoup, mais simplement que j'ai un ou deux mots à dire sur un nombre considérable de projets de loi.

Sénateur Stratton, comprenez bien que je ne suis pas l'inventeur de ce projet de loi. Il est né en effet d'une réunion que j'ai eue avec l'ancien juge Bromstein et le sénateur Eggleton. Ils m'ont tous deux demandé d'apporter, au Sénat, mon appui à une résolution traitant de ce sujet. L'idée était de voir présenter, en même temps, une résolution analogue dans l'autre chambre.

Je leur ai dit que, d'après ce que je sais de la manière dont ces choses-là se passent, aussi bien ici qu'à l'étranger, une telle résolution est un peu un déjeuner de soleil. On la présente, mais il n'en reste par la suite pas grand-chose. Elle n'a en outre aucun effet obligatoire. J'ai dit que je contribuerais volontiers à leurs efforts si nous pouvions présenter un texte qui serait effectivement incorporé au droit canadien. Il faudrait, ajoutai-je, que cette disposition réponde aux exigences propres au droit pénal et le juge Bromstein s'est rallié à l'idée.

Voilà, donc, comment j'ai été amené à parrainer ce projet de loi. L'idée provient du juge Bromstein et de tout un groupe de Canadiens qui y sont favorables. Certains d'entre eux sont présents aujourd'hui à titre professionnel. Je souhaitais replacer cette initiative dans son contexte.

Thank you, honourable senators, for the opportunity to review the evidence and opposition to this bill from the Department of Justice. As you know, the government, despite protestations of support for the objects of the bill, opposed the detail of the bill when they turned to their bureaucrats.

I will give the arguments as best as I can sum them up from the transcripts, which I think are capacious and clear. First, the Department of Justice argues that this legislation is redundant and is already covered by the code.

Second, the department argues that the Senate has already considered changes to terrorist legislation and has not seen fit to include this amendment. They use that argument to say the Senate has already opined and therefore, why opine again. They went on to say that the Senate did not see fit to include this amendment in its recent study.

Third, they argue that this amendment would be confusing for prosecutions. It would affect prosecutions and make them more difficult.

Finally, it would criminalize conduct not meant to be criminalized, for example, if someone blew themselves up with a bomb in the middle of a field.

Those arguments are the general ones. When you review each of these contentions, I think, based on the astute cross-examination by all senators — particularly Senator Joyal, Senator Milne, Senator Baker, Senator Stratton and others — it is clear that the government's position here does not stand its own test. It falls because it cannot stand up to the scrutiny of careful examination.

I will deal with the arguments generally since we have distinguished witnesses who will cover the same ground.

Yes, it is already included in the code. It is clear that the department, however, refuses to accept that the purpose of the criminal law is to educate, prevent and act as a deterrent by adopting expressions from common parlance.

The evidence clearly demonstrates that words such as "hijacking" and "rape" have been used in common parlance — along with, as Senator Milne indicated for clear understanding, the word "biker." The bikers legislation was a clear example of why Parliament has used common parlance to adopt it into the Criminal Code to prevent and to bring to the public's attention the abhorrence of such conduct.

The elements of the bikers legislation essentially were covered by the Criminal Code. However, Parliament saw fit, because of the public outcry, to deal with this matter in words the public would understand.

Honorable senators, je tiens à vous remercier de l'occasion d'exposer les arguments invoqués en faveur de ce texte, ainsi que les objections formulées à son encontre par le ministère de la Justice. Vous savez que s'il est favorable à l'objet même de ce texte, le gouvernement, et les fonctionnaires concernés, ne le jugent pas opportun.

Je vais tenter de résumer les arguments invoqués à la fois pour et contre, tels qu'ils ressortent de la transcription des débats. Cela donne une bonne idée de l'état de la question. D'abord, le ministère de la Justice juge ce texte superfluetaire dans la mesure où, d'après lui, la question est déjà traitée dans le code.

Deuxièmement, le ministère fait valoir que le Sénat, qui s'est déjà penché sur les modifications qu'il conviendrait d'apporter à la législation antiterroriste, n'a pas jugé utile de retenir cet amendement. Il invoque cet argument pour dire que le Sénat s'étant déjà prononcé sur la question, on comprend mal pourquoi il y reviendrait. Les représentants du ministère ajoutent que le Sénat n'a pas jugé bon de faire état de cet amendement dans sa récente étude.

Ils estiment, troisièmement, que cet amendement ne ferait que mettre la confusion dans les poursuites. Selon eux, l'adoption de ce texte rendrait celles-ci plus difficiles.

Et enfin, ils considèrent que cet amendement aurait pour effet d'incriminer des comportements qui ne devraient pas l'être, citant, pour asseoir leur argument, l'exemple de celui qui, au milieu d'un champ, se fait sauter au moyen d'une bombe.

Voici donc les arguments de caractère général invoqués à l'encontre du texte. Mais, examinés un à un, et soumis, si je puis dire, à un interrogatoire serré par l'ensemble des sénateurs — et en particulier par les sénateurs Joyal, Milne, Baker, Stratton et autres — on s'aperçoit que la thèse du gouvernement ne résiste pas à l'examen.

Permettez-moi de me livrer à un examen général des arguments dont je viens de faire état, car nous avons aujourd'hui parmi nous des spécialistes distingués qui en feront une analyse plus méthodique.

La chose est, effectivement, déjà prévue dans le code mais, à l'évidence, le ministère n'accepte pas que la loi pénale a aussi une mission de pédagogie, de prévention et de dissuasion, ce mandat étant facilité si l'on introduit dans la loi des mots tirés du vocabulaire de tous les jours.

Or, il est certain que les termes tels que « détournement d'avion » et « viol » font partie du vocabulaire de tous les jours, ce qui est également vrai, comme l'a précisé le sénateur Milne, du mot « motard ». La législation sur les motards montre que, dans le Code criminel, le législateur a utilisé des mots de tous les jours dans un but de pédagogie et de prévention, afin d'attirer l'attention du public sur l'horreur qu'inspirent de tels actes.

Le Code criminel prévoyait déjà ce qu'englobent les dispositions visant spécifiquement les motards mais, face à l'indignation publique, le législateur a jugé bon de reprendre la question en des termes connus de tous.

Again, senators, for those of you who are not lawyers, the first thing we learn at law school is that ignorance of the criminal law is no defence. One cannot say that they did not know the law. That is the reason why, historically, the common law has evolved from common law cases to specific cases of legislation to codify those words — words like murder, rape, hijacking and now hopefully, the question of suicide bombing.

Let me turn to the evidence. The evidence is on page 7, 8 and 9 of the Department of Justice's evidence on April 2 to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. I will refer to it briefly. I will quote one of the lead witnesses for the Department of Justice.

At this point, we wish to respectfully submit that this proposal, if enacted, could have negative impacts on the current legislation. If, for example, it could send a message to our courts that, for greater clarity in the definition of terrorist activity was needed to catch suicide bombing, the rest of the definition of terrorist activity may become unclear and would undermine the court's interpretation of what constitutes the definition of terrorist activity.

Then he goes on to say:

Here is another issue: It could also open the door to others wishing to add other types of terrorist activity to the current definition, all for what may be intended to be "for greater certainty" yet which would end up creating lesser clarity.

In Senator Baker's cross-examination, he clearly was able to show that "for greater certainty" has been a technique that Parliament has used over and over again to expand, modify or clarify existing legislation, particularly in the Criminal Code. If anyone wants to Google it, you can. Senator Baker sent me a thick document of dozens of examples where the technique was used for greater clarity or for greater certainty.

He went further than that; he referred to the Supreme Court of Canada case — the citation is in the material — where it said that the Supreme Court of Canada encourages parliamentarians to add to definitions by using this technique, because it is important that the public understand that Parliament speaks with a voice that sets out abhorrent or egregious conduct. Rather than the Supreme Court of Canada suggesting to parliamentarians that they should limit or contain themselves, the court says that parliamentarians should take an expansive role and do it, as we did in the common law, one at a time, as experience suggests — which is the way the Criminal Code evolved from the common law to the statutory.

J'ajoute, sénateurs, à l'intention de ceux d'entre vous qui ne sont pas juristes, qu'une des premières choses que l'on apprend à la faculté de droit c'est que nul n'est censé ignorer la loi. On ne peut pas, en effet, invoquer comme moyen de défense, le fait qu'on ne savait pas. C'est pour cela que la common law s'est progressivement élaborée à partir de cas précis, n'aboutissant que plus tard à des textes ayant pour effet de codifier des concepts tels que le meurtre, le viol, le détournement d'avion et aussi, en l'occurrence, du moins nous l'espérons, les « attentats suicides ».

Permettez-moi maintenant d'aborder, de manière plus précise, les arguments invoqués. Ces arguments se trouvent aux pages 7, 8, 9 et suivantes du témoignage livré par les représentants du ministère de la Justice, le 2 avril, devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Voici ce qu'a affirmé un des principaux témoins représentant le ministère de la Justice.

Qu'il me soit permis de dire que ce texte, s'il était adopté, saperait la législation actuellement en vigueur. Si, par exemple, les tribunaux en venaient à conclure qu'il convient d'élargir la définition d'activité terroriste afin d'englober les attentats suicides, la définition actuelle serait obscurcie, et les tribunaux auraient à l'avenir plus de mal à l'interpréter.

Il ajoute ceci :

Et, en outre, on créerait un précédent permettant à d'autres de demander que l'on ajoute à la définition actuelle d'autres types encore d'activités terroristes sous prétexte qu'il serait « entendu » [...] Une telle démarche aurait pour effet, non pas d'éclaircir la chose mais, au contraire, de la rendre moins intelligible.

L'interrogatoire mené par le sénateur Baker a démontré que l'expression « il est entendu que » a été maintes fois employée par le législateur pour étendre, modifier ou clarifier une disposition en vigueur, tout particulièrement dans le Code criminel. Une recherche sur Google, permet de le confirmer. Le sénateur Baker m'a transmis un gros document qui comprend des douzaines de cas où cette technique a été employée afin de préciser le sens d'une définition.

Il a, après cela, cité un arrêt de la Cour suprême du Canada — la citation se trouve dans la documentation — dans lequel la Cour suprême du Canada invite le législateur à recourir à cette technique pour compléter les définitions figurant dans les textes, car il est bon que le public puisse, à la lecture d'un texte de loi, tout de suite voir qu'il s'agit d'un acte révoltant et indéfendable. Loin d'émettre l'idée que le législateur devrait faire preuve de la plus grande retenue, la Cour suprême du Canada l'invite, au contraire, à se montrer plus expansif et à s'exprimer comme au temps du développement de la common law, le Code criminel ayant en effet évolué à partir de celle-ci pour aboutir à sa codification.

On analysis of all the evidence — and the response and cross-examination by Senator Baker, Senator Joyal, Senator Milne, Senator Stratton and others who are not here — it is clear that the underpinnings of their case did not stand the test of support.

Again, I think the most condemning piece of evidence is the government's evidence itself. I will not refer in detail to the Commissioner of the RCMP, but he was asked in clear and unequivocal terms whether this bill would be helpful rather than harmful in terrorist prosecutions. The Department of Justice position was that this bill would be unclear to the courts and it would be, in effect, harmful to successful prosecutions.

The RCMP took exactly the opposite position. On the contrary, they agreed that taking words out of common parlance would be useful. In effect, they said it would be helpful.

You will recall, Madam Chair, that when you cross-examined the witness, he said —

The Chair: Questioned.

Senator Grafstein: Forgive me, I am still a lawyer. When you questioned the witness, you asked him what effect this bill would have — which group would be deterred? He said that the mastermind who is ideologically bent in this extreme conduct would not be deterred, and the bomber himself or herself would not be deterred, but everyone in between might be deterred.

I agree with that, with one exception. The exception is that I believe — based on the anecdotal information that I have read about suicide bombing, and I have read a lot of books and cases on this subject — that this legislation would provide deterrence to the family and friends of the proposed suicide bomber.

Why; because I think a suicide bomber lives in his or her milieu. There is family, friends and conduct. If the family or friends of the suicide bomber understood clearly that suicide bombing was not an act of martyrdom or religious rejoicing, but on the contrary, in this country was condemned as egregious conduct that criminalized the bomber and possibly the family of the bomber and anyone who assisted the bomber, that condemnation would send a clear message of deterrence that would be effective in some cases.

Obviously, it would not be effective in all cases, but that is not the test of the Criminal Code. The Criminal Code is not meant to stop conduct, period, but to do its best, to use the words of Parliament, to deter egregious acts of criminal conduct.

As to the question of whether Parliament has already considered this terrorist definition and chose not to adopt this definition as an addition, I think the department was unfair to this

Au vu des divers arguments avancés, et des réponses apportées dans le cadre du contre-interrogatoire mené par les sénateurs Baker, Joyal, Milne, Stratton, et d'autres qui ne sont pas ici aujourd'hui, il est clair que les objections élevées à l'encontre de l'amendement proposé ne résistent pas à l'examen.

J'estime que, dans la chaîne des objections exposées, les arguments avancés par le gouvernement forment le maillon le plus faible. Je n'entends pas me livrer à une analyse détaillée de ce qu'a affirmé le Commissaire de la GRC, mais on lui a demandé de dire sans barguigner si, d'après lui, ce projet de loi serait, en ce qui concerne les poursuites en matière de terrorisme, utiles ou, au contraire, nuisibles. Le ministère de la Justice avait pour sa part fait valoir que les tribunaux auraient du mal à interpréter cette nouvelle disposition et que cela nuirait à l'action publique.

La GRC s'est montrée, elle, de l'avis contraire. Elle a, en effet, estimé qu'il serait bon d'employer des mots du langage ordinaire. Aux yeux du représentant de la GRC, cela serait utile.

Souvenez-vous, madame la présidente, que lorsque vous avez contre-interrogé le témoin, celui-ci a répondu que...

La présidente : Interrogé, simplement.

Le sénateur Grafstein : Pardonnez cette déformation professionnelle. Lorsque, donc, vous avez interrogé le témoin, vous lui avez demandé l'effet que ce projet de loi aurait — sur quel groupe cette nouvelle disposition exercerait un effet dissuasif! Il a répondu que le cerveau qui, par idéologie, est porté à de telles extrêmes, ne serait aucunement dissuadé, que celui ou celle chargé de commettre l'attentat ne serait pas, non plus, dissuadé, mais qu'on parviendrait peut-être à détourner les gens se situant entre les deux bouts de la chaîne.

À une exception près, c'est aussi mon avis. J'estime au vu de ce que j'ai pu lire au sujet des attentats suicides, et des incidents portés à ma connaissance — et je peux dire que je me suis penché très attentivement sur ce sujet — que ce projet de loi exercera un effet dissuasif sur les proches et les amis des auteurs d'attentats suicides.

La raison en est que ces gens n'existent pas dans le vide, mais font, effectivement, partie d'un milieu. Il y a la famille, les amis, les règles de comportement. Si la famille ou les amis des auteurs d'attentats suicides parviennent à comprendre que l'attentat suicide n'est pas le geste d'un martyr ou une raison de se réjouir dans la foi mais qu'au contraire, dans notre pays un tel acte est frappé d'une condamnation ignominieuse et infamante, la flétrissure s'étendant peut-être même à la famille de l'auteur de l'attentat et à toute personne lui ayant procuré une aide, cette condamnation sans équivoque aura peut-être, dans certains cas, un effet dissuasif.

Il est clair qu'il n'en serait pas toujours ainsi, mais ce n'est pas là le critère qui permet de jauger les dispositions du Code criminel. En effet, le Code criminel ne vise pas à prévenir tous les méfaits mais, simplement, pour reprendre les termes du législateur, à détourner des crimes les plus odieux.

Quant à la question de savoir si le Parlement s'est déjà penché sur cette définition d'activité terroriste et a effectivement renoncé à la compléter dans le sens que nous proposons ici, le ministère

committee when they said they used the example of the recent work done by members of this committee — you, chair, Senator Joyal and others who have been on the terrorist various committees. It was clear to me — and certainly in the mandate of those committees — that the mandate of the Senate in the most recent study on terrorist legislation was not to consider expansion of the definitions, but to see whether the existing definitions overreached themselves.

That was the reason why, when it was suggested to me that I make representations to the terrorist committee that I said no. I did that because I felt that this amendment was beyond the mandate of the committee. It might have been helpful to the committee; but the committee had its own time frame and difficulties in meeting it. Therefore, I felt that this amendment would better be done as a stand-alone piece of legislation.

It is clear from the mandate of the committee, if one reviews it. If the Department of Justice had reviewed that mandate, they would have understood it is not fair to use that argument against this bill. Parliament and this committee have not considered that, nor have senators. I have been part and parcel of all those discussions from the original legislation, as you know, chair, so I think it is not fair to put that down as an argument against this legislation.

On careful review of the Department of Justice and their opposition contained in committee transcripts, I believe it is clear the arguments they made are misplaced, misinformed and inconsistent with the clear-cut evidence of the RCMP.

Finally, in my view, Senator Milne gave the best example of legislation, which is the bikers legislation I referred to earlier. Most of those elements are covered by the code. Essentially, that piece of legislation was created for greater certainty or clarity, to send a message — particularly to bikers who become directly involved in criminal conduct — that their aggregation and their purposes in meeting together raise the question of criminal conduct.

That was a clear message and I think it was salutary in allowing the government and the prosecutors to go forward to break up some of those gangs. That work, by the way, still goes on. There is recent television about exactly what has gone on there.

I think that this analysis applies to other legislation and commends itself to this committee. However, let us make the international argument. Chair, as you know, I have been deeply engaged in this topic overseas at the Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE, whose resolutions have persuaded the United Nations that they should move on this particular front.

s'est montré injuste envers le comité en invoquant à titre d'exemple les récents efforts de certains membres du comité — les vôtres, madame la présidente, ainsi que ceux du sénateur Joyal et d'autres de nos collègues qui ont siégé au sein de divers comités chargés des questions de terrorisme. Il est évident à mes yeux — et n'était aucunement étranger au mandat confié à ces comités — que, dans le cadre de son étude la plus récente sur les dispositions de lutte contre le terrorisme, le Sénat n'était pas appelé à examiner la question de l'élargissement des définitions, mais simplement à voir si les définitions actuelles ne seraient pas, au contraire, trop englobantes.

C'est bien pour cela que j'ai décliné l'offre qui m'était faite de présenter un exposé devant le comité du terrorisme. J'estimais, en effet, que l'amendement proposé ne faisait pas partie du mandat du comité. Cela aurait peut-être été d'une certaine utilité, mais le comité avait déjà fort à faire. D'après moi, il était préférable de proposer cet amendement en tant que mesure distincte.

La simple lecture du mandat confié au comité permet de le constater. Or, si le ministère de la Justice avait pris connaissance de ce mandat, il aurait compris qu'on ne pouvait pas décemment invoquer cet argument à l'encontre du projet de loi. La question n'a, en effet, été examinée ni par le Parlement ni par ce comité ni par les sénateurs. Vous savez bien, madame la présidente, que dès le départ, j'ai participé à toutes ces discussions et je ne pense pas que l'on puisse raisonnablement faire valoir cet argument à l'encontre du projet de loi.

Vous verrez, d'après le compte rendu des travaux du comité, que les arguments mis en avant par le ministère de la Justice pour s'opposer à l'amendement proposé sont hors de propos, mal fondés et incompatibles avec le témoignage catégorique du représentant de la GRC.

Et, enfin, d'après moi, c'est le sénateur Milne qui a cité le meilleur exemple, en parlant des dispositions concernant les motards. Pour l'essentiel, ces dispositions se trouvaient déjà dans le code, mais des dispositions supplémentaires ont été adoptées pour plus de précision et pour faire passer un message à l'intention notamment des motards qui versent dans la criminalité, afin de leur faire comprendre que le but dans lequel ils s'assemblent peut, effectivement, porter à s'interroger quant au caractère éventuellement criminel de leurs activités.

Le message en ce sens était clair et je pense qu'il a plutôt facilité la tâche au gouvernement et aux procureurs qui ont entrepris le démantèlement de certaines bandes. Cette tâche n'est d'ailleurs pas terminée. Une récente émission de télévision nous a permis de savoir ce qu'il en est.

J'estime que le même raisonnement s'applique à d'autres textes et devrait être retenu par le comité. Comment l'argument se présente-t-il du point de vue international? Madame la présidente, je me suis, comme vous le savez, occupé de la question dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'OSCE, dont les résolutions ont convaincu les Nations Unies du besoin d'agir.

Indeed, there has been a studious avoidance of the words "suicide bombing," not in the description of the conduct that should be prohibited, but in the usage of those words. The reason for that avoidance, in my experience, is that in order to carry the legislation, they did not want to end up with an ideological debate among some member states who believe that suicide bombing is an act of religious opposition and not a criminal act. That is the reason, in my view, we see it in the preparatory words but I do not believe we will see it in the words themselves.

This is an opportunity, senators, for us to make a made-in-Canada amendment to our code. I believe that, if adopted, this amendment would influence international bodies and other national parliaments to consider adopting the same technique as it applies to their legislation. As Canada led in the creation of the International Court of Justice, and as Canada led in condemning and outlawing land mines, this amendment would be a concrete way for us to lead once again in this never-ending war against terror.

I hope that the other witnesses will cover more thoroughly the specific critical and legislative opposition raised by the department. I have read some of their briefs, and I think they will amply cover it, so I will not steal their time. I am ready for any questions, but I may defer, chair, because we have a broad range of witnesses here who can deal with your questions in a much more professional way than I. I have not practised criminal law for 46 years, but I was a criminal lawyer when I started, and, for a while, not a bad one. I do not want that to be held against me because I like criminal lawyers. I am ready for questions.

The Chair: Thank you, Senator Grafstein. Before I go to Senator Stratton for the first question, you referred to a Supreme Court of Canada decision referring to "for greater certainty" clauses or, in any case, to the need for clarity. Can you give the committee clerk the reference to that decision?

Senator Grafstein: It is in the testimony. I think it was referred to. I received that reference from Senator Baker, and I will ensure the committee has that case.

Senator Stratton: Your presentation is interesting, Senator Grafstein. While I sympathize with the position, I have concerns. You have brought a bill forward. Suicide bombing, as you call it, is reprehensible, and it should be pointed out as something that should be identified in the code. However, while suicide bombing kills a great number of people, other acts of terrorism, of which suicide bombing is one, are far worse. For example, the Air India crash is another example. Why do we not then identify that act in this legislation? For example, if someone decides to take a rocket launcher and stand down at the end of the runway and shoot an aircraft down, why would we not identify that act? My concern is exactly those things. In my view, they are far more reprehensible,

On s'appliquait à éviter les mots « attentat suicide ». On parlait de la chose mais on évitait l'expression. D'après moi, c'est parce qu'on ne voulait pas susciter de débat idéologique avec certains États membres qui voient dans les attentats suicides non pas un acte criminel, mais un acte de résistance religieuse. C'est pour ça qu'on trouve parfois l'expression dans les travaux préparatoires mais pas dans les textes eux-mêmes.

Ceci nous offre donc, honorables sénateurs, l'occasion d'insérer dans notre code une modification qui nous est propre. J'estime que cet amendement, s'il est adopté, aura une influence sur les organismes internationaux et les parlements étrangers, les portant à modifier, dans le même sens, leurs propres textes. Le Canada a été parmi les premiers à prôner la création de la Cour internationale de justice, comme il a été parmi les premiers à condamner et interdire les mines terrestres. Cet amendement est, pour le Canada, une occasion de faire à nouveau quelque chose de concret dans le cadre de cette lutte incessante contre la terreur.

J'espère que les autres témoins reprendront dans plus de détails les critiques et les arguments que le ministère a opposés à ce projet d'amendement. J'ai pris connaissance de certains des exposés qui vont vous être présentés et ils me semblent rendre tellement bien compte de la question que je ne vais pas empiéter davantage sur le temps de parole de leurs auteurs. Je répondrai volontiers aux questions que l'on voudra me poser mais j'envisage de céder la parole, car nous avons ici un véritable aréopage de témoins susceptibles de vous répondre beaucoup plus savamment que je ne pourrais moi-même le faire. Cela fait déjà 46 ans que je ne fais plus de droit pénal. Au début de ma carrière, j'étais en effet avocat-pénaliste, non sans succès d'ailleurs. J'espère qu'on ne m'en voudra pas si je dis que j'éprouve beaucoup de sympathie pour les pénalistes. Je répondrai volontiers aux questions que l'on voudra me poser.

La présidente : Merci, sénateur Grafstein. Avant de passer la parole au sénateur Stratton, j'aimerais obtenir de vous une précision. Vous avez cité un arrêt dans lequel la Cour suprême du Canada a fait allusion à la formule « il est entendu que » ou, à tout le moins, a parlé du besoin de clarté. Pourriez-vous donner au greffier du comité la référence exacte?

Le sénateur Grafstein : Cela se trouve dans les témoignages. Je pense qu'on a cité cet arrêt. La référence m'a été fournie par le sénateur Baker, et je la transmettrai au comité.

Le sénateur Stratton : Sénateur Grafstein, j'ai écouté votre exposé avec beaucoup d'intérêt et je comprends fort bien votre position, mais il y a tout de même dans tout cela quelque chose qui me préoccupe un peu. Vous avez présenté un projet de loi. Les attentats suicides étant condamnables, et vous estimez qu'il conviendrait d'en faire nommément état dans le code. Mais si, effectivement, les attentats suicides ont fait de nombreuses victimes, il y a d'autres actes de terrorisme qui sont encore plus meurtriers. Il suffit, à cet exemple, de citer la destruction en vol de l'appareil d'Air India. Pourquoi, dans ces conditions-là, ne pas en faire état dans votre projet de loi? Pourquoi, en effet, ne pas évoquer dans le texte le cas de celui qui, installé en bout de piste

although it is hard to imagine anything more reprehensible than to send two autistic women into a crowd and blow them up. However, once you look at this subject, would you not want to consider these other things as well? I find it surprising that you would not.

Senator Grafstein: First, there are two examples. The Air India attack was reprehensible, and we still have not reached the bottom of it. It essentially was not a suicide bombing attack, as we know. The Air India attack was a terrorist attack.

Senator Stratton: So is suicide bombing.

Senator Grafstein: It was different because it did not involve a suicide. Someone was not the vehicle of the bomb. There is a difference between a suicide attack and a suicide bombing. In my view, all terrorist attacks against innocents are reprehensible, but I think the most reprehensible is this cult of death that suggests that people should sacrifice their life to explode and therefore cause that explosion to cause the death of others. That goes to the heart of the Christian, Judaic and even Muslim tradition of the importance of life. There are levels of evil or degradation, but I think that is one of the worst. This is not to say that terrorist attacks are not reprehensible, but that is a different level of reprehension. The runway attack is a terrorist attack.

Now, why did I decide not to do a comprehensive review of the Criminal Code?

Senator Stratton: I do not suggest that.

Senator Grafstein: I will explain why. There are other questions about enforcement. If you look at the evolution of the Criminal Code, it started one reprehensible, clear-cut case at a time, and then we added to it. It does not prevent you or anyone else that is interested in this topic from expanding. I am saying that this legislation stands on its own feet. It has not been in any way, shape or form violated by any objections by the Department of Justice. On top of that point, it has been encouraged by the RCMP, who are directly responsible for prosecutions, as being a salutary and helpful element in their tool box, and that is the reason I decided to stick to my knitting.

Senator Stratton: How would you define the 9/11 attack? Was that a suicide attack or suicide bombing?

Senator Grafstein: That was both. It was a suicide bombing, and it was a suicide attack as well.

Senator Stratton: That is my concern. How do you differentiate?

avec un lance-roquettes, abat un appareil? Voilà le genre de chose qui me préoccupe. Il s'agit pour moi d'actes encore plus condamnables même s'il est difficile d'imaginer quelque chose de plus condamnable que le fait d'envoyer dans une foule deux femmes autistes chargées d'explosifs et de les faire sauter. Mais, à partir du moment où vous entrez dans le détail de ce genre de chose, pourquoi ne pas englober le phénomène sous toutes ses formes? Je suis surpris que vous ne l'ayez pas fait.

Le sénateur Grafstein : Vous m'avez cité deux exemples. L'attentat contre le vol Air India est condamnable, et nous ne l'avons d'ailleurs pas encore entièrement élucidé. Mais, si l'attentat contre le vol Air India était, certes, un attentat terroriste, ce n'était pas un attentat suicide.

Le sénateur Stratton : Les attentats suicides sont des attentats terroristes.

Le sénateur Grafstein : La différence est qu'en l'occurrence, il ne s'agissait pas d'un attentat suicide. Il ne s'agissait pas d'une bombe humaine. Il convient, me semble-t-il, de distinguer entre les attentats terroristes et les attentats suicides. Il est clair que tout acte terroriste perpétré contre des innocents est condamnable, mais le plus condamnable me semble être ce culte de la mort qui porte des gens à se sacrifier en se faisant exploser, entraînant dans la mort ceux qui se trouvent alentour. Cela me semble en effet contraire tant à la foi chrétienne qu'à la foi judaïque et même à l'islam, car toutes ces religions tiennent la vie pour sacrée. Il y a divers paliers ou niveaux de mal ou d'infamie mais cette forme-là me semble la pire. Si, donc, tous les attentats terroristes sont condamnables, je trouve que cette forme-là l'est particulièrement. Cela dit, un attentat contre un avion est manifestement un attentat terroriste.

Maintenant, comment se fait-il que je n'aie pas revu le Code criminel en entier?

Le sénateur Stratton : Je ne vous le reprochais nullement.

Le sénateur Grafstein : Je m'explique. La mise à exécution de la loi soulève toute une foule de questions. Mais, si vous retracez l'évolution du Code criminel, vous voyez qu'il est partie d'une accumulation de délits précis, ce recueil étant petit à petit complété. Le texte que nous vous proposons ne vous empêche nullement d'ajouter votre pierre à l'édification du Code criminel. Cela dit, j'estime que ce projet de loi se défend en l'état. Les objections élevées par le ministère de la Justice ne l'ont pas amoindri. J'ajoute que la GRC, qui intervient de manière directe au niveau des poursuites, estime ce texte utile. Voilà pourquoi j'ai décidé de le maintenir.

Le sénateur Stratton : Comment définissez-vous l'attaque du 11 septembre? Était-ce un attentat terroriste ou un attentat suicide?

Le sénateur Grafstein : Les deux. C'était à la fois un attentat suicide et un attentat terroriste.

Le sénateur Stratton : Mais c'est justement ce qui me préoccupe. Comment les distinguer?

Senator Grafstein: As I say, this amendment was not to be a comprehensive review of the terrorist legislation. It was to deal with what I considered to be egregious acts that are growing in number and, more important than that, as I pointed out and as was confirmed by the RCMP witness, they are now being taught on the web. Based on the evidence, hundreds or even thousands of websites now teach children who have access to the web how to make a suicide bombing vest. You can punch in the website from all across the world and figure out how to do it with homemade elements. I think that is egregious.

Senator Stratton: My last concern is, why did the legislation on anti-terrorism not define this act as a specific rather than under the generality? Why did the two committees in the both Houses not define this term?

Senator Grafstein: I thought I gave the example of why this particular definition was not given. As I read the terms of reference of the most recent committee, and Senator Joyal was involved in that committee, as were Senator Milne and the chair, their mandate was not to expand the definitions but to see if the existing definitions were egregious, which is different. The terms of reference were not to do a complete review of terrorist legislation; it was to take a look at the existing legislation and see if, in some instances, it went too far.

As I understand it, one recommendation was made, and one recommendation was then picked up in the *Khawaja* case by the Supreme Court of Ontario. I disagree with the Department of Justice. In my view, it is now binding law in Ontario. That was a recommendation made by the committee. I am not sure about the timing, but that case is the law of Ontario, and the Department of Justice does not accept this. You can ask our legal experts here whether it has more binding effect. I think it will have persuasive effect until it is overturned, if ever, by a Court of Appeal or the Supreme Court of Canada.

Senator Milne: I have two short questions. Why did you choose not to define "suicide bombing" in your bill?

Senator Grafstein: There is an internal contradiction in the Department of Justice's position. On the one hand, they say, for greater clarity, it is confusing, and, on the other hand, they say you have not defined suicide bombing because it is already defined.

The elements of suicide bombing are indeed already defined. For me, then, to provide a definition that would go beyond the existing elements in the code, to my mind, would take me into a

Le sénateur Grafstein : Comme je viens de le dire, cet amendement n'est pas le fruit d'un examen approfondi de la législation antiterroriste. Je me suis uniquement préoccupé de ces actes gravissimes dont la fréquence s'accroît mais, ce qui importe davantage, c'est que, comme je l'ai fait remarquer et comme l'a confirmé le témoin de la GRC, ces techniques sont actuellement enseignées par le truchement d'Internet. D'après les renseignements recueillis, des centaines, et peut-être même des milliers de sites Internet, apprennent à nos enfants comment confectionner le genre de gilet employé dans les attentats suicides. Dans tous les pays du monde, il est possible de se brancher à Internet et d'apprendre comment confectionner cela avec des objets de tous les jours. Cela me paraît, en effet, gravissime.

Le sénateur Stratton : J'aurais voulu savoir, en outre, pourquoi la législation antiterroriste n'a pas donné de ce genre d'attentat une définition spécifique au lieu de simplement l'englober dans une définition générale? Pourquoi les comités respectifs des deux chambres n'ont-ils pas cherché à définir cet acte de manière plus précise?

Le sénateur Grafstein : Je pensais m'être expliqué sur ce point. Selon moi, le comité le plus récent, auquel siégeaient tant le sénateur Joyal que le sénateur Milne et la présidente, n'avait pas pour mandat d'élargir les définitions, mais de voir, au contraire, si ces définitions n'étaient pas exorbitantes, ce qui n'est pas la même chose. Il n'était, en effet, pas demandé au comité de procéder à un examen complet de la législation antiterroriste mais de voir si les définitions actuellement applicables n'étaient pas, dans certains cas, trop englobantes.

Je crois qu'à cet égard, une recommandation a été formulée, puis reprise par la Cour suprême de l'Ontario dans le cadre de l'affaire *Khawaja*. Je ne partage donc pas l'avis du ministère de la Justice. J'estime, en effet, que la recommandation en question a dorénavant, en Ontario, force obligatoire. Il s'agissait d'une recommandation du comité. Je ne suis pas certain de son opportunité, mais c'est un fait que cette jurisprudence a force de loi en Ontario, même si le ministère de la Justice ne l'admet pas. Vous pouvez d'ailleurs demander aux juristes qui se trouvent réunis ici, si cette définition n'a pas, effectivement, force obligatoire. J'estime qu'elle exerce à tout le moins un pouvoir de persuasion tant que le jugement n'aura pas été infirmé, si tant est qu'il le soit jamais, par une Cour d'appel ou par la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Milne : J'ai deux questions à vous poser. Pourquoi avez-vous décidé, dans votre projet de loi, de ne pas définir ce qu'on entend par « attentat suicide »?

Le sénateur Grafstein : La position avancée par le ministère de la Justice comporte une contradiction interne. D'un côté, il estime que le membre de phrase « Il est entendu que » introduit une certaine confusion alors que, de l'autre, il prétend qu'il n'y a pas lieu de définir ce qu'on entend par « attentat suicide », étant donné que cela fait déjà l'objet d'une définition.

Il est clair que les éléments constitutifs des attentats suicides ont déjà été définis. Si j'avais, donc, donné une définition allant au-delà de ce qui se trouve déjà dans le code, je me serais, je pense,

deeper and more complicated field. That is already accepted. That is why I limited myself. It is not that it is not defined; it is defined in section 83.

Why then would I try to expand on that definition for greater clarity? I think there is an inconsistency in the government's opposition to this bill.

Senator Milne: When the RCMP gentleman was before us last week, he suggested expanding your bill to call it suicide attacks rather than suicide bombings. Do you agree with that suggestion? If not, why not?

Senator Grafstein: Here is the problem with that recommendation. I agree with his conclusion; I am not sure I agree with his recommendation.

I am sure you will hear this from the other witnesses as well. When people think about these things, they think about suicide bombings. They do not think about a new piece of legislation in the United States now calling it homicide attacks. Others now suggest suicide attacks. In common parlance, which is the purpose of what I am trying to establish here, the term "suicide bombing" is used by the general public. They talk about suicide bombings. The odd time they will talk about a terrorist attack or a homicide bomber.

However, essentially, the words, suicide bombing, are in common parlance in French, English and the other 56 languages of the OSCE. If we are trying to use this amendment as an educative tool, let us stick to the one term that is acceptable as a means of communicating to the wider public that this conduct is egregious and unacceptable. That is the reason I chose not to expand it.

If the committee, in its wisdom, chose the words, suicide attack, as something that would be useful, I would give that suggestion careful consideration.

Senator Joyal: Senator Grafstein, you referred in your presentation to the OSCE resolution. Do you have the text of that resolution?

Senator Grafstein: No, I do not, but I will make that available to you.

Senator Joyal: It is important to see that text.

Senator Grafstein: There was a reference to it, but I will find that.

The Chair: You do not need to do that. We already have it in a paper provided to us by the Library of Parliament. We will provide you with a copy.

Senator Joyal: It is important to be aware of the language or the wording used in that resolution. Can you remind us of the date it was adopted?

aventuré dans un domaine qui est déjà passablement compliqué. C'est pourquoi je m'en suis tenu à ce qui est inscrit dans le projet de loi. Ce n'est pas, en effet, que l'on manque de définitions; tout est défini à l'article 83.

Dans ces conditions-là, pourquoi élargir la définition et apporter cette précision supplémentaire? La thèse défendue par le gouvernement pour s'opposer à ce projet de loi me semble manquer de cohérence.

Le sénateur Milne : Lorsque nous avons, la semaine dernière, accueilli le représentant de la GRC, celui-ci a émis l'idée qu'il y aurait lieu d'élargir la portée de votre projet de loi et de parler d'attaques suicidaires plutôt que d'attentats suicides. Êtes-vous du même avis? Et sinon, pourquoi?

Le sénateur Grafstein : Voici ce qui me gêne un petit peu dans cette recommandation. Je suis d'accord avec la conclusion, mais je ne suis pas certain d'être d'accord avec la recommandation.

Je crois, d'ailleurs, que d'autres témoins vous diront la même chose. Lorsque les gens évoquent ce genre de choses, c'est aux attentats suicides, aux attentats à la bombe, qu'ils pensent. Ils ne pensent pas, en effet, à ce qu'une loi qui vient d'être adoptée aux États-Unis appelle des attaques homicides. D'autres pensent que nous devrions parler d'attaques suicidaires. J'estime, pour ma part, que l'expression « attentat suicide » est celle qui est le plus employée par le public. Ce n'est que de temps en temps qu'on entend parler d'attaque suicidaire ou d'attentat à la bombe.

Je dois dire que l'expression d'attentat suicide, correspond à ce qui se dit en français, en anglais et dans les 56 autres langues de l'OSCE. Cet amendement est conçu comme un outil pédagogique et je pense qu'il convient donc de s'en tenir à un terme généralement admis qui permet de faire passer le message qu'il s'agit bien d'actes jugés gravissimes et profondément condamnables. C'est pour cela que j'ai choisi de m'en tenir à ce vocabulaire.

Si le comité pense qu'il serait préférable de parler d'attaque suicidaire ou d'attentat suicidaire, je veux bien y songer.

Le sénateur Joyal : Sénateur Grafstein, vous avez fait allusion, lors de votre exposé, à la résolution adoptée par l'OSCE. En avez-vous le texte?

Le sénateur Grafstein : Non, mais je pourrais vous en faire parvenir une copie.

Le sénateur Joyal : Il serait bon de l'avoir sous les yeux.

Le sénateur Grafstein : Je l'ai cité en effet, et j'en trouverai un exemplaire.

La présidente : Ne vous en donnez pas la peine, car ce texte figure déjà dans un document que nous a fait parvenir la Bibliothèque du Parlement. Nous pourrions vous en remettre un exemplaire.

Le sénateur Joyal : Il serait bon, en effet, de voir quelles sont les formules employées dans cette résolution. À quand remonte-elle?

Senator Grafstein: I have made so many resolutions at the OSCE, I cannot remember. I am sure it is on the record.

The Chair: It is July 5, 2005.

Senator Grafstein: That was in what city?

The Chair: It was in Washington.

Senator Grafstein: That was the Washington resolution.

The Chair: I now have the text of the resolution in front of me. Is there a specific passage you want to consult, Senator Joyal?

Senator Joyal: Yes, my specific question is, can we have the passage in the resolution that uses suicide bombing, suicide attack or whatever vocabulary so we may have an idea if the terms used and included in the bill refer exactly to the text of that resolution? I realize the resolution is a long one.

Senator Grafstein: If I recall correctly, you will find the words, suicide bombing, in the description, but that is different than in implementation in actual legislation. The legislation is implemented either in a formal treaty or by each parliament.

By the way, there is an additional resolution at the OSCE for follow-up. People now are being mandated to follow up with individual parliaments to determine whether they have fulfilled the resolutions at the OSCE. I am part of that process.

Senator Joyal: Is the substance of that resolution asking the member state to adopt legislation that would specifically prohibit suicide bombing?

Senator Grafstein: Whether it says that precisely, I believe that is the intent of the drafting. I would have to go through it myself and point that out. However, I believe that is the intent.

Senator Joyal: My third question is whether you are aware of any member countries of the OSCE that have acted in the way you have suggested the Parliament of Canada act?

Senator Grafstein: Not yet.

Senator Stratton: Australia is trying.

Senator Joyal: To your knowledge, do any countries already have a similar provision in their criminal legislation?

Senator Grafstein: Not of which I am aware.

Senator Joyal: Not in Britain, the United States or Australia?

Senator Grafstein: No.

Senator Joyal: Do any of the other European countries?

Le sénateur Grafstein : J'ai présenté tant de résolutions à l'OSCE, que je ne m'en souviens plus. Cela doit bien se trouver dans la documentation.

La présidente : Il s'agit du 5 juillet 2005.

Le sénateur Grafstein : Dans quelle ville était-ce?

La présidente : À Washington.

Le sénateur Grafstein : Il s'agit donc de la résolution de Washington.

La présidente : J'ai maintenant sous les yeux le texte de cette résolution. Y avait-il, sénateur Joyal, un passage précis qui vous intéressait?

Le sénateur Joyal : Oui, ce qui m'intéresse, c'est le passage de cette résolution où figure l'expression « attentat suicide », ou « attentat terroriste » ou, enfin, l'expression qui est employée, pour savoir si le projet de loi reprend la même formule. Je comprends qu'il s'agit d'une résolution assez longue.

Le sénateur Grafstein : Si je me souviens bien, je crois que c'est l'expression « attentat suicide » qui est employée, mais dans les dispositions législatives ultérieurement adoptées par les divers États, une autre expression a pu être employée. En effet, le texte peut être mis en œuvre soit en adhérant à la convention, soit en en transposant le texte dans la législation interne.

Je précise, d'ailleurs, que l'OSCE a adopté à cet égard une résolution complémentaire. Il s'agissait d'assurer que les parlements des divers pays membres donneraient effectivement suite aux résolutions de l'OSCE. Je m'occupe de cela également.

Le sénateur Joyal : Cette résolution demande-t-elle, au fond, aux États membres d'adopter des mesures interdisant spécifiquement les attentats suicides?

Le sénateur Grafstein : Je ne sais pas si c'est tout à fait comme cela que la résolution est formulée, mais c'est bien le sens du texte. Il faudrait que je le relise afin d'en être certain. Mais je crois que c'est bien le sens du texte.

Le sénateur Joyal : J'aimerais, troisièmement, vous demander si d'autres États membres de l'OSCE ont adopté une mesure analogue à celle que vous proposez actuellement au Parlement du Canada?

Le sénateur Grafstein : Pas encore.

Le sénateur Stratton : L'Australie tente actuellement de le faire.

Le sénateur Joyal : Savez-vous si d'autres pays ont déjà inscrit une telle disposition dans leur législation pénale?

Le sénateur Grafstein : Pas que je sache.

Le sénateur Joyal : Ni la Grande-Bretagne, ni les États-Unis, ni l'Australie?

Le sénateur Grafstein : Non.

Le sénateur Joyal : Ni d'autres pays européens?

Senator Grafstein: Someone recently sent me a reference to legislation being considered in the United States where they refer to suicide bombing in their preamble. Senator Joyal, you and I agree that we do not like preambles much.

I will try to find that reference for you. However, in the legislation itself, it is referred to generally, but not in the definition directly.

Senator Joyal: Let me be specific because I do not understand your answer.

Paragraph five of the resolution refers to the attacks of September 11, Madrid and the heinous attacks in the countries of Israel, Russia, the Philippines, India, Pakistan, Afghanistan, Iraq and the specific locales of Bali, Casablanca, Istanbul and Jakarta.

None of the countries where there have been suicide bombings in the past have felt it appropriate, at this stage, to legislate the way that you are asking the Parliament of Canada to legislate?

Senator Grafstein: That is my best understanding to date.

There is agitation. There is a political movement afoot to rectify that situation and to be more precise. However, I cannot say I am aware which parliaments have accepted that change yet. That is why I say, this bill would be a first and Canada could lead the way.

Senator Joyal: Let us put that in a complementary way. If those countries have not yet acted, are there other means to educate the public to realize the deterrence benefit that you expect from this legislation?

What other means is available to deter the public generally from being attracted to suicide bombing, in the way that you have described it, via the Internet or other modern means of communication that would reach the same objective or a comparable objective?

Senator Grafstein: Let me deal with the Internet. The Internet essentially has been untouched for many different reasons. First, the servers are in different countries. The reach of criminal law is limited and pertains only to servers located within the boundaries of Canada or maybe be incorporated, somehow, into material that comes here. The law is difficult to enforce.

In my view, this legislation would have a chilling effect on the people that provide server support to those sites promoting suicide bombing or providing information on how to make a suicide bomb. They would be able to tell their customer: "Wait a second. This information incites clear-cut criminal conduct. There is no question about it. A suicide jacket is a suicide jacket."

When the Department of Justice said, "What is the intent?" — what is the intent of a suicide jacket except for a suicide bomber or for the purposes of inciting fear? This amendment, in my view,

Le sénateur Grafstein : Quelqu'un m'a récemment fait part d'un texte actuellement à l'étude aux États-Unis, et dans le préambule duquel il serait question d'attentats suicides. Sénateur Joyal, je sais que, comme moi, vous n'aimez pas beaucoup les préambules.

J'essayerai de retrouver la référence exacte, mais, dans le texte même, on parle de ce genre d'attaques de manière générale, sans en donner de définition spécifique.

Le sénateur Joyal : Je vais vous poser la question d'une manière plus précise car je ne suis pas certain d'avoir bien compris votre réponse.

Le paragraphe cinq de la résolution évoque les attentats du 11 septembre et de Madrid ainsi que les atroces attentats qui ont eu lieu en Israël, en Russie, aux Philippines, en Inde, au Pakistan, en Afghanistan et en Irak ainsi qu'à Bali, Casablanca, Istanbul et Jakarta.

Est-ce exact qu'aucun des pays visés par des attentats suicides n'a jusqu'ici jugé bon d'adopter une disposition telle que celle que vous proposez actuellement au Parlement du Canada?

Le sénateur Grafstein : Je pense pouvoir dire que, jusqu'ici, il en est effectivement ainsi.

Ça commence cependant à bouger. Il y a, en effet, toute une tendance politique qui souhaite que l'on se montre à cet égard plus précis. Cela dit, je ne peux pas citer les pays où le législateur se serait déjà prononcé sur ce point. C'est d'ailleurs pour cela que le Canada devrait faire preuve d'initiative et ouvrir la voie.

Le sénateur Joyal : Exprimons-nous autrement. Dans ces pays qui n'ont pas encore adopté une mesure analogue, existe-t-il d'autres moyens de sensibiliser l'opinion publique et d'obtenir, justement, l'effet dissuasif que vous attendez de votre projet de loi?

Existe-t-il d'autres moyens de faire en sorte que le public ne soit pas attiré par cette idée d'attentat suicide, véhiculée, comme vous le disiez tout à l'heure, par Internet ou par d'autres moyens modernes de communication. Peut-on atteindre notre objectif par d'autres moyens?

Le sénateur Grafstein : Un mot au sujet d'Internet. Pour de nombreuses raisons, il est difficile d'agir au niveau d'Internet. D'abord, les serveurs sont installés dans des pays très divers. La législation pénale ne permet d'atteindre que les serveurs qui se trouvent au Canada, où les ouvrages importés d'un autre pays. C'est dire que les textes en ce domaine ne sont pas nécessairement faciles à appliquer.

Le texte que je défends aura pour effet de décourager les serveurs abritant des sites qui font de la propagande en faveur des attentats suicides ou qui expliquent comment fabriquer les bombes servant à de tels attentats. Les serveurs pourraient alors dire à leurs clients : « Un instant. Vous poussez manifestement au crime. Cela ne fait pas l'ombre d'un doute. Un attirail d'attentat suicide constitue en effet un acte préparatoire. »

Lorsque le ministère de la Justice s'interroge sur le dessein, on peut répondre en demandant si un attirail d'attentat suicide peut vraiment servir à autre chose qu'à monter un tel attentat ou à

would have a salutary effect in arming the RCMP with tools to chill out the Internet as it applies to Canada. I think including the provision in Canada would be a means of moving it to the United States and into Europe, where the major servers are located.

I have looked at this question. There are more complicated ways of addressing it, but this amendment would be a facile way of trying to address this issue immediately, which is proliferating. As the RCMP commissioner said, it is not five or ten sites; there are thousands of sites. They are growing by leaps and bounds, and nothing is being done about it.

This bill would have some sort of chilling effect, at least in Canada. It might be a way for others to adopt the provision, even for that particular purpose if no other. To my mind, the amendment would reach the roots of this horrendous technique of terrorism.

I think other countries are trying to formulate the perfect definition, to be all-encapsulating. That has not been our experience in Canada. We have never gone that way, nor have they in England. They have created it a step at a time.

They take this step, then they take the next step and the next one to ensure every step is careful and thoughtful. That has been the evolution of the common law as it applies to the Criminal Code. I think this amendment would be a salutary first step.

If we hear it from the RCMP, which is responsible for these prosecutions, I think the weight of that evidence outweighs the evidence of the bureaucrats who are trying to defend drafting situations within Canada.

This situation is not an easy one, senator. I have been involved in this issue at the international level. I have not been involved in the drafting of specific legislation but I have been involved in drafting resolutions. We try to make them as tight as possible so the direction to the drafters is clear-cut; but still, the words have not come up. They are all wrestling with the same problem we are wrestling with, and I think this amendment is a way to address it.

I do not want the perfect to drive out the good. That is my answer to Senator Stratton. There is no perfect solution here.

Senator Cowan: I want to follow up on Senator Joyal's comments. I read the briefing document, although I was not here when the RCMP witness appeared. The notes indicate that the witness or witnesses indicated that this bill would have no deterrent effect on the suicide bombers because they are fanatics,

faire régner la peur dans la population? J'estime que l'amendement en cause aurait un effet salutaire puisqu'il donnerait à la GRC un outil de plus lui permettant d'exercer un effet dissuasif, du moins sur la partie d'Internet qui relève de notre compétence. L'adoption d'une telle disposition par le Canada permettrait peut-être d'entraîner dans le mouvement les États-Unis, et aussi l'Europe où sont installés les principaux serveurs.

Je me suis penché sur la question. Il y a des moyens plus compliqués de s'attaquer au problème, mais cet amendement est une manière simple de contrer dans l'immédiat un phénomène qui se propage. Ainsi que nous l'a dit le Commissaire de la GRC, ce n'est pas de cinq ou de 10 sites qu'il s'agit, mais bien de milliers. On se trouve donc face à une augmentation exponentielle que nous ne faisons rien pour arrêter.

Ce projet de loi devrait, du moins au Canada, tempérer quelque peu les ardeurs. En outre, cela encouragera peut-être d'autres pays à adopter une disposition analogue. J'estime pour ma part que cet amendement devrait avoir une incidence sur cette infâme tactique terroriste.

Je crois savoir que d'autres pays tentent actuellement de parvenir à une définition idéale qui engloberait tous les éléments possibles. Ce n'est pas comme cela que nous procédons au Canada. Cela n'est pas, non plus, conforme à la tradition britannique selon laquelle le droit s'élabore progressivement.

On avance un pas à la fois et, à chaque pas, on réfléchit. C'est comme cela que la common law s'est développée en matière pénale et j'estime que l'amendement en question serait un premier pas dans le bon sens.

Dans la mesure où la GRC, qui joue un rôle si important au niveau des poursuites, y est favorable, je crois pouvoir dire que son témoignage a plus de poids que le témoignage de fonctionnaires qui tentent de conserver le monopole de la rédaction législative.

Sénateur, la solution n'est pas facile à trouver. Je m'occupe depuis un certain temps de ce problème au niveau international et si je n'ai pas, jusqu'ici, eu à m'atteler à la rédaction de dispositions précises, j'ai une certaine expérience en matière de rédaction de résolutions. Nous tentons de formuler les choses aussi précisément que possible afin de donner aux rédacteurs des instructions très nettes et, pourtant, la bonne formulation nous échappe. Tout le monde s'attaque actuellement au même problème que nous et je pense que cet amendement représente une assez bonne solution.

Je sais que le mieux est l'ennemi du bien et c'est la réponse que j'apporte à la question du sénateur Stratton. La perfection n'est pas de ce monde.

Le sénateur Cowan : Je voudrais prendre la suite de ce qu'a dit le sénateur Joyal. Je n'étais pas ici lors de l'intervention du témoin de la GRC, mais j'ai pris connaissance du document d'information. Selon cette note, le ou les témoins auraient dit que ce projet de loi n'aurait aucun effet dissuasif étant donné que

to use one term. However, it would have a chilling effect on those who aid and abet. Is there anything more you want to say on that subject, other than what you said in response to Senator Joyal?

Senator Grafstein: You were not here earlier when I responded to it, but that is one part of the RCMP evidence with which I do not agree. I say that because if we take a careful look at the education and processing of suicide bombers — there are a number of books on this subject — we will find that there is a tipping point in the life of every suicide bomber.

I do not want to deal with the horrible situation that Senator Stratton alluded to, where they use children with Down's syndrome as bombers. That act is as egregious an act against civilization as we will come across, where they used two people with Down's syndrome as suicide bombers.

Senator Cowan: To make that clear, are you saying you believe this bill will have a deterrent effect on the bombers themselves?

Senator Grafstein: Yes: Let me explain.

Senator Cowan: The reason for my question is that when we looked at the omnibus crime bill a short while ago, there was a lot of talk about mandatory minimums and whether they had a deterrent effect.

There was a lot of evidence that the severity or the existence of a penalty is not the deterrent. The deterrent is whether they think they will be caught. Maybe it is not the same with suicide bombing. That was the background of my question.

Senator Grafstein: We are singing from the same hymn book. The question is whether they will be caught.

If you take a look at some of these sociological cases, you will find there is a certain tipping point that a putative suicide bomber reaches. They start off by being interested in pursuing a particular religious or political objective and then, they are drawn into it.

They are carefully trained or spotted to see whether they are more susceptible to what I call *The Manchurian Candidate* program. They reach a certain tipping point where they move from "I will not do this" to "this is what I will do."

I am talking about on or before the tipping point, where the family, the friends, the girlfriend or the boyfriend all have a role to play in whether this particular person decides to sacrifice his or her life. I believe that this bill will have a deterrent effect with those restrictions.

les auteurs d'attentats suicides sont, selon une des expressions employées pour en parler, des fanatiques. Ce texte devrait, cependant, tempérer les ardeurs de ceux qui apportent une aide aux auteurs de ces attentats. Souhaiteriez-vous ajouter quelque chose à cet égard, autre que ce que vous avez répondu au sénateur Joyal?

Le sénateur Grafstein : Vous n'étiez pas ici lorsque j'ai répondu sur le point que vous évoquez maintenant mais c'est, dans le témoignage du représentant de la GRC, un élément sur lequel je ne suis pas d'accord. Je dis cela, car si vous vous livrez à une étude de la genèse et de la formation des auteurs d'attentats suicides — il existe plusieurs livres sur ce sujet — vous constaterez qu'il y a dans la vie de tout auteur d'attentat suicide un tournant décisif.

Je ne veux pas insister sur l'affreux précédent dont a parlé le sénateur Stratton et qui consiste à confier des attentats suicides à des enfants trisomiques. Je dirais qu'on atteint le comble de l'infamie lorsqu'on fait commettre un attentat suicide par deux personnes atteintes du syndrome de Down.

Le sénateur Cowan : Est-ce à dire que, selon vous, ce projet de loi exercera sur les auteurs de ce genre d'attentat un effet dissuasif?

Le sénateur Grafstein : Oui. Je m'explique.

Le sénateur Cowan : Si je vous pose la question, c'est que lorsqu'il y a peu de temps, nous nous sommes penchés sur un projet de loi omnibus sur la criminalité, on a beaucoup débattu de la question de savoir si la peine minimum obligatoire avait, effectivement, un effet dissuasif.

Parmi les témoignages recueillis, un bon nombre tendait à confirmer que la gravité, voire l'existence même de la peine n'a aucun effet dissuasif et que ce qui compte davantage, ce sont les chances de se faire prendre. Il n'en va peut-être pas ainsi des auteurs d'attentats suicides, mais c'est dans ce contexte-là que je pose ma question.

Le sénateur Grafstein : Nous sommes sur la même longueur d'onde. La question est effectivement de savoir si les auteurs de ce genre de crime se feront prendre.

Penchez-vous un peu sur la sociologie des attentats suicides et vous allez voir qu'il y a, dans la vie de ces gens, à un certain point de leur existence, un tournant décisif. D'abord, ils sont en quête d'une sorte d'idéal religieux ou politique qui, progressivement, les entraîne.

Ils font l'objet d'une formation très soignée, ou bien sont observés un certain temps afin de voir à quel point ils sont influençables et susceptibles de se prêter à une manipulation. Ils parviennent un jour à un tournant décisif, passant du « Jamais je ne ferai une chose pareille. » à « Je suis maintenant prêt. »

Ce que je dis s'applique à la période qui précède ce tournant décisif, c'est-à-dire à l'époque où la famille, les amis, le copain ou la copine ont une certaine influence sur la décision que cette personne va prendre de sacrifier sa vie. Sachant tout cela, j'estime que ce projet de loi devrait néanmoins avoir un certain effet dissuasif.

Other than that, I agree with the RCMP that if we are talking about the mastermind who is the head of all these cells of instruction, we will not change that individual; that person is gone. However, there is a whole raft of people below that individual that this bill might help to deter.

Senator Cowan: Including the suppliers?

Senator Grafstein: Yes, let us use a Canadian example, which is anecdotal. There is some concern that, in Canada, certain schools are teaching children that this is salutary conduct, for whatever reason — I will not go into the specific reasons. There is some concern by the RCMP and the Canadian Security Intelligence Service, CSIS, that this is happening in Canada. The Americans believe that we are a hotbed of this activity. Part of our legislation on terrorism related to trying to change American minds about that perception. I have worked on this issue for the last 10 years to convince them that is not the case.

Having said that, an argument can be made that this conduct is continuing in Canada. I use the Internet only as an example because that is third-party affirmative information. We do not know what goes on in some of these areas.

However, I think that these immigrants who come to Canada, who believe in Canada and enjoy the benefits of Canada, who think that the Charter is an important element and use it, understand that Canada is a country of the rule of law. I believe that this legislation, if included and properly promoted — as the RCMP said it would, to help in their prosecutions — would be a salutary deterrent against that type of activity.

It would not be acceptable. The good people in that particular community would say, “You have to stop that, buddy. That is criminal conduct. You cannot teach that. You cannot promote that. You cannot advocate that.” That situation, to my mind, would be a deterrent.

Senator Joyal: I read through the text of the resolution of the OSCE, senator, and two wordings are used. Paragraph 14 talks about “terrorist acts committed by suicide bombers”; and paragraph 12 says “it must be agreed that suicide attacks of a terrorist nature.” Paragraph 7 says “to recognize that terrorist suicide attacks,” while paragraph 4 mentions “the mysticism of suicidal terrorism.”

It seems that the two concepts live side by side in the text of the resolution. I think it is important that we be more aware of that.

Autrement, je suis d'accord avec la GRC que, dans la mesure où cela est mené par un cerveau qui anime tout un groupe de cellules cloisonnées, nous ne parviendrons pas à le détourner de l'objectif qu'il s'est fixé; une telle personne est irrécupérable. Il y a, par contre, toutes les personnes intermédiaires et, elles, il est peut-être possible de les dissuader.

Le sénateur Cowan : Y compris les fournisseurs?

Le sénateur Grafstein : Oui, et permettez-moi, à cet égard, de citer un exemple canadien, de caractère, je le reconnais, purement anecdotique. On constate avec inquiétude qu'au Canada certaines écoles semblent enseigner aux enfants qu'en agissant de la sorte on sert une noble cause. Je n'entrerais pas dans les motifs qui appuient ce raisonnement, mais la GRC et le Service canadien du renseignement de sécurité, le SCRS, constatent que cela arrive effectivement au Canada. Les Américains nous prennent, à cet égard, pour une véritable pépinière. Une partie des dispositions antiterroristes que nous avons adoptées visaient essentiellement à modifier l'idée que les Américains se faisaient de nous. Depuis dix ans, j'essaie de les convaincre qu'ils se trompent sur ce point.

Cela dit, il n'est pas du tout exclu que ce genre d'activité se poursuive actuellement au Canada. J'ai pris l'exemple d'Internet simplement parce qu'il s'agit là de données objectives, mais il faut reconnaître que, sur ce point, nous ne savons pas très bien ce qu'il en est ici.

Les immigrants qui viennent s'installer au Canada, qui croient en notre pays et qui apprécient les avantages que leur procure la vie ici, qui reconnaissent l'importance de la Charte, et n'hésitent pas à en invoquer les dispositions, comprennent fort bien que le Canada est un État de droit. Je considère que ce projet de loi, dans la mesure où il est correctement présenté, devrait non seulement, comme la GRC l'a dit, contribuer aux poursuites intentées contre les responsables de tels agissements — mais également exercer un certain effet dissuasif.

Chacun doit savoir que de tels actes sont, dans notre société, inadmissibles. Dans chacune des communautés concernées, il y aura donc de bons citoyens qui élèveront la voix pour dire « Il faut arrêter cela. Ce que vous faites est criminel. Vous ne pouvez pas prodiguer un tel enseignement. Vous ne pouvez pas prôner ce genre d'action. » C'est à mon avis, en cela que devrait s'exercer la dissuasion.

Le sénateur Joyal : Sénateur, j'ai pu prendre connaissance de la résolution de l'OSCE, et je remarque que deux formules sont employées. Au paragraphe 14, il s'agit de « action terroriste perpétrée sous forme d'attaques suicidaires »; au paragraphe 12, on parle de « convenir que les attentats suicidaires d'origine terroriste [...] ». On parle, au paragraphe 7, d'« attentats suicidaires d'origine terroriste [...] » alors qu'au paragraphe 4, on évoque la « mystique du terrorisme suicidaire ».

Les deux concepts se retrouvent donc dans cette résolution et je pense qu'il convient d'en tenir compte.

The Chair: There is also reference in paragraph 21 to “suicide terrorism.” It is obvious that this resolution tries to cover the whole range and not only bombs.

Senator Joyal: Exactly.

The Chair: However, the title refers to suicide bombers.

Senator Grafstein: That is my point, senator. When you read this resolution, it starts with suicide bombing, and then, when you go into the text, all of a sudden they start saying other things, and they have used four variations of the theme — not one, but four. It is politicians trying to make a point in four different ways.

Senator Milne: This comes right back, Senator Grafstein, to the example you used before the department officials and the RCMP of a person standing across the street from a synagogue and blowing themselves up. According to my reading of the resolution, clearly that would be suicidal terrorism. All the witnesses before us said that act would not be a suicide bombing, even though the intent of it was clearly to terrorize the members of that synagogue.

Senator Grafstein: The Department of Justice said two things about that example. On the one hand, they said that unless they can determine what the intention is on the facts of the case, and so on, and then they gave us the good legal analysis to say that they cannot opine on that example. However, in the example that they gave earlier, if someone created a suicide bomb in the middle of a field, that would not be an offence under the Criminal Code because it would not damage another person, cause damage to public facilities or whatever. Take that example and then move it to a roadway in front of a synagogue, church or mosque. You can ask the legal experts about this situation. According to the Department of Justice, there is no intent. My argument is that when they strap on a suicide vest and commit this act, that, in effect, demonstrates an intent. It is certiorari intent. Again, the legal experts may disagree. However, listening to the Department of Justice, their attitude would be that this act would not be encapsulated by criminal conduct. It is only someone blowing themselves up.

Senator Milne: That also was the reading of the RCMP.

Senator Grafstein: That is one reason the RCMP like the idea of using the phrase “suicide bombing and/or suicide attack.” Remember, the witness was positive about both. He would have preferred the larger one, but he was happy with the narrower definition of “suicide bombing.”

The Chair: Thank you very much, Senator Grafstein. That was instructive, helpful and interesting.

Our next group of witnesses includes Mark Sandler, Cooper & Sandler Barristers & Solicitors; Leo Adler, Adler Bytensky Prutschi Barristers; Ed Morgan, Professor, Faculty of Law, University of Toronto; and Patrick Monahan, Dean, Osgoode

La présidente : Au paragraphe 21, il est en outre question d’« attentat suicide ». Il est clair que cette résolution tente d’englober le phénomène dans toutes ses dimensions, sans se limiter aux attentats perpétrés au moyen d’une bombe.

Le sénateur Joyal : Exactement.

La présidente : Cela dit, il est question, dans le titre de la résolution, de « terrorisme suicidaire ».

Le sénateur Grafstein : C’est justement là où je voulais en venir, sénateur. Comme vous pouvez le voir, on commence par la notion de terrorisme suicidaire, puis on passe à l’une ou l’autre des quatre variantes. Il s’agit de quatre manières différentes de cerner ce qui est essentiellement un même phénomène.

Le sénateur Milne : Mais alors, sénateur Grafstein, cela nous ramène à l’exception que vous avez citée en présence des représentants du ministère de la Justice et de la GRC, de la personne qui se fait sauter en face d’une synagogue. J’estime que, selon cette résolution, il s’agirait manifestement d’un acte de terrorisme suicidaire. Selon les témoins qui ont comparu devant le comité, pourtant, il ne faudrait pas considérer cela comme un attentat suicide même si l’auteur de cet acte entendait manifestement terroriser les membres de la synagogue.

Le sénateur Grafstein : Au sujet de cet exemple, les représentants du ministère de la Justice ont dit deux choses. D’abord, qu’il faudrait au préalable parvenir à déceler quel était, au vu des circonstances, l’intention de l’auteur de cet acte. Ils se sont ensuite livrés à une analyse juridique de la question, à l’issue de laquelle ils ont conclu qu’il ne leur était pas possible de se prononcer. Mais, dans l’exemple qu’ils avaient, avant cela, eux-mêmes cité, c’est-à-dire le cas de quelqu’un qui se fait exploser au milieu d’un champ, ils estimaient qu’il n’y aurait ni crime ni délit étant donné qu’il n’y avait eu ni atteinte à autrui ni dégâts matériels. Mais alors, reprenez ce même exemple et situez-le, maintenant, devant une synagogue, une église ou une mosquée. Demandez leur avis aux juristes. D’après le ministère de la Justice, faute d’élément moral, il n’y a pas en l’occurrence d’infraction. Or, selon moi, le simple fait que quelqu’un revêt un gilet explosif et commet l’acte en question permet de conclure à une intention criminelle. D’après moi, il y a, de prime abord, une intention criminelle. Là encore, les juristes pourront en discuter. Pour le ministère de la Justice, cependant, il ne fait aucun doute qu’un tel acte n’a rien de criminel. Il s’agit, selon eux, simplement de quelqu’un qui décide de se faire sauter.

Le sénateur Milne : C’était également l’avis de la GRC.

Le sénateur Grafstein : C’est pourquoi la GRC opterait pour la formule « attentat suicide et/ou attaque suicidaire ». Souvenez-vous que le témoin jugeait les deux formulations acceptables. Il préférerait l’expression plus englobante mais trouvait acceptable la définition plus étroite d’« attentat suicide ».

La présidente : Merci sénateur Grafstein. Votre intervention a été à la fois intéressante et utile.

Nous accueillons maintenant Mark Sandler, du cabinet d’avocats Cooper & Sandler; Leo Adler, du cabinet Adler Bytensky Prutschi Barristers; Ed Morgan, professeur à la Faculté de droit de l’Université de Toronto; et Patrick

Hall Law School, York University, who is a frequent witness before this committee. We are glad to have you with us, gentlemen, and thank you for agreeing to appear.

Mark Sandler, Cooper & Sandler Barristers & Solicitors, as an individual: Good afternoon. Let me say at the outset that I support the proposed legislation and intend to provide you briefly with the reasons.

In my view, this proposed legislation adds significant value to the existing provisions of the Criminal Code and does not detract in any way from the ability to investigate and prosecute terrorism generally.

The phrase “for greater certainty” is found in over 30 separate subsections of the Criminal Code. I have examined each and every one of them before coming here today. The phrase is generally not used to augment the existing Criminal Code or even to fill gaps in the reach of the Criminal Code, but instead to make explicit that which is previously assumed or even that which is already reflected in the jurisprudence. There are good policy reasons, and I will discuss them in a moment, why that process takes place.

Two things follow from those observations. First, the value of this legislation, in my view, need not depend on some demonstration that it necessarily expands the breadth of terrorist activities — in other words, that it covers territory that is not already covered. Its value does not depend, in this instance, on whether suicide bombings are covered presently by the existing legislation. In that respect, and in that respect only, I agree with the presentation to the committee by the Department of Justice.

Second, I reject the notion that the inclusion of suicide bombing for greater certainty renders the scope of other conduct captured by terrorist activities less certain. Indeed, in my view, the phrase “for greater certainty” belies such a suggestion. Can it be said reasonably that the example given by Senator Stratton of the Air India terrorist activity is somehow less certainly covered as terrorist activity as a result of the inclusion of suicide bombing?

There is often value in expressly articulating conduct that is captured by the Criminal Code even where that conduct is already covered by general language. To provide an example, we now have sentencing principles that are codified in the Criminal Code. They include, for example, provision that hate motivation is an aggravating feature on sentence. Senators, I can tell you that the jurisprudence was crystal clear before that codification took place and that motivation based upon hate was an aggravating feature on sentence, but the express inclusion of that provision as an aggravating feature in the Criminal Code sent a powerful message. It contributed to the legal discourse, it served an

Monahan, doyen de la Osgoode Hall Law School, à l'Université York. Le doyen Monahan a souvent comparu en tant que témoin devant le comité. Nous vous accueillons, messieurs, avec plaisir et nous vous remercions de vous être rendus à notre invitation.

Mark Sandler, Cooper & Sandler Barristers & Solicitors, à titre personnel : Bonjour. Permettez-moi de dire d'emblée que je suis favorable à l'adoption de ce projet de loi et je vais, si vous le voulez bien, vous expliquer brièvement pourquoi.

Selon moi, ce texte renforce sensiblement les dispositions qui figurent actuellement dans le Code criminel et ne nuira en rien aux enquêtes et aux poursuites en matière de terrorisme.

Le membre de phrase « il est entendu que » se retrouve 30 fois à divers paragraphes du Code criminel. Aujourd'hui, avant de me rendre ici, j'ai pris la peine de les examiner. En général, ce membre de phrase ne sert pas à élargir une disposition du code, ni même à combler les lacunes afin d'en accroître la portée mais, au contraire, à expliciter quelque chose qui n'était jusque là que tacite, ou à énoncer formellement quelque chose qui, jusqu'alors, ne se trouvait que dans la jurisprudence. Il y a de bonnes raisons de procéder ainsi et j'y viendrai dans quelques instants.

Cela étant, j'estime que l'on peut en l'occurrence dire, d'abord, que pour conclure à l'utilité de ce texte, il n'est pas nécessaire de démontrer que l'amendement en question élargit la définition d'activité terroriste, c'est-à-dire qu'il étend le champ d'intervention de l'État à des activités qui n'étaient pas encore englobées par la législation en vigueur. Le mérite de ce projet de loi n'est aucunement lié à la question de savoir si, effectivement, les dispositions actuelles englobent les attentats suicides. Sur ce point, mais seulement sur ce point, je suis d'accord avec ce que le ministère de la Justice a affirmé devant le comité.

Je rejette, par contre, l'idée qu'en précisant que la notion d'activité terroriste comprend les attentats suicides, on introduise de l'incertitude quant à la portée des activités actuellement englobées, et notamment, quant aux actes qui, au juste, seraient englobés par la notion d'activité terroriste. L'emploi du membre de phrase « il est entendu que » va à l'encontre d'une telle affirmation. Pourrait-on raisonnablement prétendre qu'en précisant que la notion englobe les attentats suicides, il devient moins clair que l'attentat contre le vol d'Air India, cité par le sénateur Stratton, relève effectivement de la catégorie des activités terroristes?

Il est souvent utile d'expliciter quels sont les actes relevant effectivement du Code criminel, même lorsqu'il s'agit d'actes déjà englobés par des dispositions plus générales. Prenons l'exemple des principes de détermination de la peine, qui sont désormais inscrits dans le code. On trouve maintenant, en effet, une disposition précisant que le fait qu'une infraction soit motivée par la haine, constitue une circonstance aggravante. Sénateurs, avant que cette disposition soit ajoutée au code, la jurisprudence s'était déjà prononcée en ce sens et la haine était effectivement déjà considérée comme une circonstance aggravante, mais l'inscription d'une telle disposition dans le Code criminel

educative function, and it set a normative standard by which our citizens must abide.

Here, in this instance, the value of including "suicide bombing" is profound. Terrorists seek to avoid the characterization of their activities as terrorism; hence, the desire to be called "fighters" or "freedom fighters" rather than "terrorists." Nowhere is this avoidance more pronounced than for suicide bombing. There is a qualitative difference between suicide bombing and other terrorist activities in that regard, not in the level of heinousness associated with these activities but in that regard.

"Suicide bombing" is dependent upon the notion of martyrdom for a higher cause, whether it be political, religious or other. The articulation of suicide bombing serves an educative function, in my view. It labels suicide bombing as the terrorist activity that it is. It sets a normative standard against which we judge conduct. It signals to the international community — that with great respect, often shows ambivalence when suicide bombing takes place — that there is no such ambivalence about this activity in Canada.

I conclude by noting that I heard the exchange between Senator Stratton and Senator Grafstein. In my respectful view, the issue is not whether a suicide bombing is more or less heinous than other terrorist activities that can be described. The difference is simple: Suicide bombing, uncharacteristic of all the other terrorist activities, is condoned, applauded, lauded and, as you heard from Senator Grafstein, taught. In my respectful view, the express inclusion of suicide bombing sends a powerful and important educative message to the members of the public.

Ed Morgan, Professor, Faculty of Law, University of Toronto, as an individual: I confess at the outset that my field is not criminal law. I do not teach criminal law; I teach international law and Canadian constitutional law.

I submitted a written brief that I think the members have. I will not read from the brief. I will refer you to one or two exhibits in the brief so we may see what is happening in the international organizations to which we so often look.

In Canada, we are internationalists by inclination. That is true of our foreign policy and in that, we are important members of multilateral institutions. However, more than that, we have become internationalists in the legal system. We often find our courts looking for guiding principles and interpretations to international law. Obviously, we look to our own legislation first, but there are many contexts where we will find our courts looking for interpretation and application to international legal

renforce considérablement le message. Cela alimente le débat théorique, exerce une action pédagogique auprès du public et précise la norme de comportement applicable à l'ensemble de la société.

En l'occurrence, il est particulièrement utile de préciser que la notion d'activité terroriste comprend, effectivement, les « attentats suicides ». En effet, les terroristes souhaitent en général éviter que leurs activités soient qualifiées de terrorisme. Ils préfèrent être considérés, non comme des « terroristes », mais comme des « combattants » ou des « combattants de la liberté ». Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les attentats suicides. Sur ce plan là, il y a, semble-t-il, une différence qualitative entre l'attentat suicide et les autres activités terroristes, non pas pour ce qui est de l'atrocité de l'acte, mais simplement au niveau, pourrait-on dire, du vocabulaire.

En effet, l'expression « attentat suicide » est liée à celle de martyr au service d'une grande cause, qu'elle soit politique, religieuse ou autre. Donc, en mentionnant spécifiquement les attentats suicides, on fait, me semble-t-il, œuvre pédagogique. On range les attentats suicides carrément dans la catégorie des activités terroristes. Cela établit une norme de comportement. Cela laisse également savoir à la communauté internationale — qui, je le dis en toute déférence, fait souvent preuve d'une attitude assez ambiguë à l'égard des attentats suicides — que le Canada n'entretient pour sa part aucune ambivalence.

J'ai entendu les propos que se sont échangés les sénateurs Stratton et Grafstein. Qu'il me soit permis de dire qu'il ne s'agit pas du tout de décider si, sur l'échelle des atrocités, les attentats suicides se situent à un niveau plus élevé ou moins élevé que d'autres activités terroristes. La distinction entre les deux est en effet simple : contrairement aux autres activités terroristes, les attentats suicides sont souvent excusés et même applaudis, voire, comme nous le disait tout à l'heure le sénateur Grafstein, enseignés. J'estime que le fait de mentionner spécifiquement dans le Code criminel les attentats suicides répond à un souci de pédagogie.

Ed Morgan, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto, à titre personnel : Je ne suis pas, je tiens à le préciser d'emblée, spécialiste du droit pénal. Je suis professeur de droit international et de droit constitutionnel canadien.

J'ai rédigé un mémoire succinct qui a, je crois, été remis aux membres du comité. Je ne vais donc pas vous le lire. Je vous renvoie à un ou deux exemples cités dans cet exposé afin que nous fassions le point sur ce qui se passe au niveau des organisations internationales, puisque nous nous intéressons forcément à ce qui se passe ailleurs.

Nous sommes, au Canada, par tempérament, internationalistes. Cela est également vrai de notre politique étrangère et nous sommes, en effet, très actifs au sein des institutions multilatérales. Mais, en outre, notre système de droit penche, lui aussi, vers l'internationalisme. C'est ainsi que, souvent, nos tribunaux puisent dans le droit international les principes et les interprétations applicables. Nous allons, bien sûr, d'abord les chercher dans notre propre législation, mais il est

instruments, international custom, international treaties — both bilateral and multilateral — and the multilateral organizations that interpret and implement those international sources.

I can think off the top of my head of half a dozen Supreme Court or Court of Appeal cases in different contexts, where we have looked to international organizations or international legal principles for interpretive guide. There are: the *Libman* case with respect to extra-territorial criminal jurisdiction; the *Cotroni* case with respect to extradition; the *Baker* case with respect to deportation; the *Mugesera* and *Finta* cases with respect to war crimes and crimes against humanity; the well known *Singh* case with respect to the rights of refugees; and the *Busari* case with respect to sovereign immunity. In all these cases, we look to international custom or treaties and to the multilateral institutions that interpret and apply them.

That is true when it comes to defining terrorism. In the Supreme Court's judgment in the *Suresh* case, the court had to fill in the blank definition of terrorism for the purposes of the Immigration Act. The court looked at a series of multilateral conventions, most prominently the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, from which they borrowed much of the definition.

In the recent *Khawaja* case, the Ontario Superior Court case Senator Grafstein referred to, the court assessed the constitutionality of the political or religious motivation provision in the statutory definition of terrorism. To quote one sentence to show how the analysis went, the court said: "The United Nations has never, it appears, endorsed a definition of terrorism that includes as an element that the acts are motivated by political, religious or ideological purpose."

I do not raise that point to criticize the judgment. I raise it to show where we tend to look for our interpretive and legal guidance in these matters. My submission, in a nutshell, is that when it comes to our particular question of suicide bombing, the international institutions to which we are most prone to look are on unstable legal and political terrain.

It is good that we now have a statutory definition of terrorism. It is good that the international community, after so many treaties, has come to a generally recognized idea of what terrorism is. However, the Supreme Court of Canada said clearly in the *Suresh* case, and I think accurately, that everyone may mean the same thing with terrorism now. What changes is not the meaning

fréquent que les tribunaux canadiens aillent également puiser dans la coutume internationale, les traités internationaux — tant bilatéraux que multilatéraux — et la pratique des organisations multilatérales chargées d'interpréter et de mettre en œuvre ces divers textes de droit international.

Sans avoir à fouiller ma mémoire, je peux citer une demi-douzaine d'arrêts de la Cour suprême ou d'une Cour d'appel, rendus dans diverses affaires où, pour interpréter telle ou telle disposition, la cour s'est inspirée de principes de droit international ou de la pratique d'organisations multilatérales. Il y a, par exemple, l'affaire *Libman*, concernant la compétence extraterritoriale en matière pénale; l'affaire *Cotroni*, en matière d'extradition, l'affaire *Baker* qui était une affaire de déportation; les affaires *Mugesera* et *Finta* en matière de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité et, en matière de droits des réfugiés, une affaire bien connue, l'affaire *Singh*, ainsi que, en matière d'immunité absolue au sens du droit international public, l'affaire *Busari*. Dans toutes ces affaires, les tribunaux ont eu recours à la coutume internationale ou aux traités internationaux ainsi qu'à la pratique des institutions multilatérales qui ont à les interpréter ou à les mettre en œuvre.

Cela est également vrai en ce qui concerne la définition du terrorisme. Dans l'affaire *Suresh*, la Cour suprême du Canada a dû préciser ce qu'englobait, au juste, le terme « terrorisme » tel qu'employé dans la Loi sur l'immigration. La cour s'est penchée pour cela sur diverses conventions multilatérales et notamment sur la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, à laquelle elle a emprunté une grande partie de la définition qu'elle a fini par retenir.

Dans la récente affaire *Khawaja*, jugement de la Cour supérieure de l'Ontario cité tout à l'heure par le sénateur Grafstein, la cour s'est interrogée sur la constitutionnalité des dispositions qui, dans la définition que la loi donne du terrorisme, traitent des motivations politiques ou religieuses. Une phrase tirée de ce jugement nous donne une bonne idée du raisonnement de la cour. Selon celle-ci, les « Nations Unies n'ont jamais, semble-t-il, retenu du terrorisme une définition englobant les actes accomplis pour un motif politique, religieux ou idéologique ».

En rappelant cela, je n'entends aucunement critiquer le jugement de la cour. Si je cite cette jurisprudence, c'est simplement pour montrer à quelles sources nous puisons les principes et les interprétations applicables en ce domaine. En deux mots, donc, je considère qu'en ce qui concerne la question précise des attentats suicides, les institutions internationales dont nous avons tendance à nous inspirer, se situent elles-mêmes sur un terrain politique et juridique assez mouvant.

Il est donc bon que, dans notre droit, nous disposions dorénavant d'une définition de ce qu'il convient d'entendre par terrorisme. Il est bon également qu'après tant de traités, la communauté internationale commence à s'entendre sur ce qui constitue des actes de terrorisme. Dans l'arrêt *Suresh*, la cour a dit clairement et, je pense, avec raison, que tout le monde sait ce

of the word as much as the groups and activities that everyone would include or exclude from the list. They hit the nail on the head.

I want to take you to one prominent example to show you what is going on in the international community and what we must be aware of. We tend to look to the United Nations as you have seen in our judgments, and we tend to look to the human rights bodies in the United Nations in particular.

On page 9 of my brief, there is a draft resolution of the UN Commission on Human Rights. This was the session of the UN Human Rights Commission that followed on the notorious March 27, 2002 bombing of the Passover Seder in the Israeli town of Netanya.

I will not go through the history of that difficult year. However, 2001-02 was a difficult year for terrorism all over the world including 9/11 in New York, but in particular with respect to the Middle East conflict. I think it is obvious I am not making any foreign policy point when we talk about these issues. I am here only to make a legal interpretation point.

This session was convened several days after the Passover bombing in Netanya that was a culmination of a long series of suicide bombings against Israelis and Israeli military retaliation against Palestinians. It was a difficult and violent year in the Middle East conflict. The operative clause in this April 9, 2002 draft is found on page 10, clause 1, the commission "Affirms the legitimate right of the Palestinian people to resist the Israeli occupation by all available means in order to free its land and be able to exercise its right of self-determination; . . ."

The phrase "by all available means" provoked a controversy. Spain, Ireland and several other European Union states threatened to withdraw support from the resolution if those words were not eliminated. You have the draft that appeared in the commission's record. It was then redrafted and the final resolution appears on pages 11 and 12. You will see on page 12, clause 1 is revised and the four impugned words are missing.

This time in the final draft the commission "Affirms the legitimate right of the Palestinian people to resist the Israeli occupation in order to free its land and be able to exercise its right of self-determination. . . ." It no longer says "by all available means."

If you go to the record of debate, that redraft prompted Syria, Saudi Arabia and several other Arab League states to threaten to withdraw their support. This is the final draft of the resolution. The compromise was found by inserting a clause in the preamble that is at the bottom of page 11. This is an important preamble. It says: "Recalling particularly General Assembly

qu'on entend par « terrorisme ». Ce qui change, ce n'est pas tellement le sens du terme employé que les divers groupes et les genres d'actes que chacun souhaite voir inclus ou exclus de la liste des activités terroristes. C'est à juste titre que la Cour suprême a rappelé cela.

Permettez-moi maintenant de vous citer un exemple bien connu, pour montrer comment les choses se passent au niveau international, et ce que nous devrions comprendre à cet égard. Comme vous avez pu le voir d'après la jurisprudence que j'ai citée, nous avons tendance à nous tourner vers les Nations Unies et notamment vers les organismes onusiens spécialisés en matière de droits de la personne.

À la page 9 de mon mémoire, on trouve un projet de résolution de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Cette résolution a été préparée lors de la séance de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies qui a suivi l'attentat à la bombe, de funeste mémoire, qui a eu lieu le 27 mars 2002, à Netanya (Israël) à l'occasion du seder de la pâque.

Je ne reviendrai pas sur ce qui s'est passé au cours de cette année difficile. L'année 2001-2002, a été, du point de vue du terrorisme, une année difficile pour tout le monde, avec notamment les attentats du 11 septembre à New York, mais surtout au niveau du conflit au Moyen-Orient. Mon propos n'est pas ici d'aborder des questions de politique étrangère, mais simplement de donner mon avis sur une question d'interprétation.

La commission s'est réunie quelques jours après l'attentat de la pâque à Netanya, attentat qui faisait suite à toute une série d'attentats suicides contre des Israéliens et de ripostes militaires d'Israël contre les Palestiniens. L'année en question a été une longue série de difficultés et de violences au Moyen-Orient. La principale clause de ce texte en date du 9 avril 2002 est l'article 1, dans lequel la commission « Affirme que le peuple palestinien a le droit légitime de résister à l'occupation israélienne par tous les moyens à sa disposition afin de libérer sa terre et de pouvoir exercer son droit à l'autodétermination [...] ».

La formule « par tous les moyens à sa disposition » a provoqué une vive controverse. En effet, l'Espagne, l'Irlande et plusieurs autres États de l'Union européenne ont fait savoir que si cette formule n'était pas supprimée du texte, il ne leur serait plus possible de voter pour la résolution. Le texte a alors été remanié et la résolution qui a fini par être adoptée figure aux pages 11 et 12 de l'annexe à mon mémoire. Ainsi que vous pourrez le voir à la page 12, l'article 1 a été remanié et les sept mots controversés ont disparu.

Dans la version définitive de la résolution, la commission « Affirme que le peuple palestinien a le droit légitime de résister à l'occupation israélienne afin de libérer sa terre et de pouvoir exercer son droit à l'autodétermination [...] ». On n'y trouve plus les mots « par tous les moyens à sa disposition ».

Il ressort du compte rendu des débats, que cette nouvelle formulation, par contre, a porté la Syrie, l'Arabie Saoudite et plusieurs autres États de la Ligue arabe à faire savoir qu'ils ne pourraient pas voter pour la résolution. C'est la version cependant qui a fini par être adoptée. On est parvenu à un compromis en insérant dans le préambule une nouvelle clause, qui

resolution 37/43 of 3 December 1982 reaffirming the legitimacy of the struggle of peoples against foreign occupation, . . . “ This was a 20-year-old resolution.

That preamble saved the resolution and the resolution passed in this form. There was criticism of this preamble too. Some said this was a linguistic manipulation, a trick in effect, that authorizes the very suicide bombing that had taken place that week.

On page 13 is the General Assembly resolution from 1982. It is not quoted in the 2002 resolution of the Human Rights Commission, but simply referenced by number. The operative clause is number 2 where the General Assembly “Reaffirms the legitimacy of the struggle of peoples for independence, territorial integrity, national unity and liberation from colonial and foreign domination and foreign occupation by all available means, including armed struggle.”

This clause, in effect, is the response by the international human rights community to the Passover suicide bombing in 2002. I do not want to be taken to exaggerate this point. I will simply confirm that the Americans and Israelis criticized this clause saying it authorizes carnage against civilians. The supporters of the resolution said, do not accuse us of manipulating the language.

Several months later, in October and November 2002, there was another bad series of tit-for-tat violence in the Middle East with suicide bombings against Israelis and Israeli military retaliation against Palestinians. Again, I do not go into the politics of that conflict. The culmination of that series of attacks in October-November was on November 15, 2002. If you flip over to page 14 of my brief, you will see it was commented on by the High Commissioner for Human Rights of the United Nations.

This time, they did not convene a meeting or an urgent session. There was a new high commissioner who had a slightly different attitude toward these things. He simply issued a press release, a statement of his office. Tragically, almost ironically, that new high commissioner was Sergio de Mello, who was killed in a suicide bombing a year later in Baghdad, Iraq, in August 2003.

The Chair: We will run out of time.

Mr. Morgan: I will wrap it up. As you can see here, Mr. de Mello condemned the attack of November 2002, saying the attack was made all the more terrible as it was carried out against victims

se trouve au bas de la page 11 de mon annexe. Ce préambule est important. On y trouve en effet ceci : « Rappelant en particulier la résolution 37/43 de l'Assemblée générale en date du 3 décembre 1982, où celle-ci réaffirme la légitimité de la lutte des peuples contre l'occupation étrangère par tous les moyens à leur disposition, y compris la lutte armée, [...] ». Cette résolution remontait à 20 ans.

Ce préambule a donc sauvé la résolution et c'est sous cette forme qu'elle a fini par être adoptée. Mais, le préambule n'a lui-même pas échappé aux critiques. Certains y ont vu un faux-semblant linguistique, une sorte de tour de passe-passe qui, en fait, justifiait l'attentat suicide commis plus tôt dans la semaine.

On trouve, à la page 13, la résolution de l'Assemblée générale de 1982. Celle-ci n'est pas citée dans la résolution de la Commission des droits de l'homme de 2002 qui se contente d'en donner la référence. Dans cette résolution de l'Assemblée générale, la disposition qui nous importe en l'occurrence est l'article 2, où l'Assemblée générale « Réaffirme la légitimité de la lutte des peuples pour leur indépendance, leur intégrité territoriale et leur unité nationale et pour se libérer de la domination coloniale et étrangère et de l'occupation étrangère par tous les moyens à leur disposition, y compris la lutte armée. »

Cet article constitue la réponse de la communauté internationale des droits de la personne à l'attentat suicide perpétré à l'occasion de la pâque en 2002. Je ne voudrais pas donner l'impression de trop insister sur ce point. Les Américains et les Israéliens ont critiqué cette formule qui, à leurs yeux, avalisait le massacre de civils. Les partisans de la résolution se sont défendus de toute tentative de tripotage linguistique.

Plusieurs mois plus tard, en octobre et novembre 2002, on a assisté, au Moyen-Orient, à une autre série noire d'attentats et de ripostes, avec des attentats suicides contre des Israéliens, auxquels ceux-ci ont répondu par des opérations militaires contre les Palestiniens. Encore une fois, je ne tiens pas à susciter un débat sur la légitimité des uns et des autres. Mais, cette série d'attaques et de contre-attaques des mois d'octobre et novembre a atteint son point culminant le 15 novembre 2002. Vous trouverez, à la page 14 de mon mémoire, à l'annexe comprenant la documentation, la Déclaration du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.

Cette fois-ci, la commission n'a pas été convoquée en séance d'urgence. Le haut commissaire était, en effet, une personnalité récemment nommée qui envisageait la chose un peu différemment. À cette occasion, il a fait une déclaration qui a été diffusée par la presse. L'épilogue est tragique et comporte peut-être une part d'ironie, car ce nouveau haut-commissaire était Sergio de Mello, qui, un an plus tard, en août 2003, à Bagdad, a trouvé la mort lors d'un attentat suicide.

La présidente : Le temps va nous manquer.

M. Morgan : Je vais donc terminer. Vous pouvez constater que M. de Mello a condamné l'attaque de novembre 2002, ajoutant que cet attentat était d'autant plus effroyable que ses victimes

returning from worship on the Sabbath. It is clearly identified as a non-military target.

That was replied to by the Palestinian representative, the permanent observer to the United Nations, at page 15, who writes back to the high commissioner saying, I examined your statement on November 16, 2002 — and then the operative clause, number 4 on page 16 — “The incident took place in the occupied Palestinian city of Hebron” and “comes within the framework of the legitimate Palestinian resistance, based on the right of the Palestinian people to resist Israeli occupation with all the means at their disposal, including armed struggle, in accordance with General Assembly resolution 37/43 of 3 December 1982. . . .”

That is the very resolution that the UN Human Rights Commission had recently endorsed.

I do not raise this point to show who is right and wrong in the Middle East conflict, but to show that in the international community, silence on these issues can be interpreted in several ways. If one is not specific, if one looks to international sources and is not specific as to what is prohibited, there will be people out there in credible positions, like United Nations representatives and ambassadors, who will argue that suicide bombing is a legitimate act of resistance, even against civilian targets.

It is my submission that is contrary to Canadian legal values and we must address it specifically in Canadian legislation.

The Chair: I hate cutting people off in the middle of interesting discussions but it is all interesting, which is the problem.

Leo Adler, Adler Bytensky Prutschi Barristers, as an individual: Some of you may recall a few months ago there were headlines about a young man here in Toronto who, on the Internet, called for the suicide-bombing death of Canadian soldiers in Afghanistan. What is of interest is that he could not be prosecuted. What is also of interest is the particular form of death that he chose for Canadian soldiers in Afghanistan, which was suicide bombing.

That point goes back to the remarks that Mr. Sandler made about what differentiates suicide bombing. It is an ideology. It is something that is taught, and that the world has not seen since the days, perhaps, of kamikaze pilots in the Second World War. However, when kamikaze pilots attacked Pearl Harbour, they did not dive their planes into office buildings; they dove them onto the naval ships and military installations. They did not attack the

avaient été atteintes alors qu'elles revenaient de l'office du Shabbath. Il s'agissait donc, manifestement, d'une cible non militaire.

À cela, le représentant palestinien, observateur permanent auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, répond aux propos du haut commissaire en disant « Après avoir étudié avec attention votre déclaration du 16 novembre 2002 — vient ensuite la partie la plus importante de sa lettre, c'est-à-dire le paragraphe 4, qui dit ceci : « L'incident qui a eu lieu dans la ville palestinienne occupée d'Hébron, le 15 novembre 2002, s'inscrit dans le cadre de la résistance légitime des Palestiniens, qui est fondée sur le droit du peuple palestinien à s'opposer à l'occupation israélienne par tous les moyens à sa disposition, y compris la lutte armée, conformément à la résolution 37/43 de l'Assemblée générale en date du 3 décembre 1982 [...] ».

C'était la résolution que venait d'avaliser la Commission des droits de l'homme.

En disant cela, je n'entends aucunement me prononcer sur les droits et responsabilités incombant aux diverses parties impliquées dans ce conflit, mais simplement montrer que, sur ces diverses questions, les silences de la communauté internationale sont susceptibles d'être interprétés différemment par les diverses parties. Si l'on ne précise pas suffisamment les choses, si l'on s'inspire de sources internationales qui, elles-mêmes, ne précisent pas ce qui est effectivement prohibé, certains, qui occupent des fonctions leur permettant de parler avec autorité, et notamment des ambassadeurs ou représentants auprès des Nations Unies, soutiendront que les attentats suicides constituent un acte de résistance légitime même lorsqu'ils visent des civils.

J'estime pour ma part que cela est contraire aux principes de droit en vigueur au Canada et qu'il convient, par conséquent, de le souligner par un texte spécifique.

La présidente : J'ai beaucoup de mal à interrompre un exposé aussi intéressant, mais toutes ces questions sont du plu vif intérêt et c'est bien là le problème.

Leo Adler, Adler Bytensky Prutschi Barristers, à titre personnel : Certains d'entre vous se rappelleront sans doute les titres des journaux, il y a quelques mois, concernant un jeune homme de Toronto qui, sur Internet, a lancé un appel aux attentats suicides contre les soldats canadiens déployés en Afghanistan. Ce qui est intéressant dans cela, c'est qu'il n'a pas été possible d'engager contre lui des poursuites. Ce qui est intéressant, également, c'est le mode d'action qu'il prônait, en l'occurrence les attentats suicides, contre les soldats canadiens en Afghanistan.

Cela nous ramène à ce que M. Sandler disait tout à l'heure au sujet de ce qui permet de distinguer les attentats suicides. Il s'agit en effet d'une idéologie, de quelque chose qui est enseigné et que nous n'avions pas vu depuis les pilotes kamikazes de la Seconde Guerre mondiale. Mais, lorsque les pilotes kamikazes ont lancé leur attaque contre Pearl Harbour, ils ont, avec leurs avions, percuté non pas des immeubles, mais des navires de guerre et des

civilians; and at the end of the Second World War, that was the end of that.

When suicide bombings began in Sri Lanka, they began as a tactic. Suicide bombing did not have the ideological underpinnings and the glorification that it subsequently acquired once it moved into the Middle East; and from the Middle East, it has spread around the world.

That is exactly why “suicide bombing” needs to be mentioned. In my respectful submission, as a criminal defence lawyer who has worked for 33 years, I can tell you that we know when someone has committed a horrific crime. The judges know it. However, it does not come across on a criminal record.

For that reason, why differentiate, as an example, “assault with a weapon” and “use of a firearm”? Why differentiate? Why name a firearm? It is because Parliament and the Canadian people have said this act is something that requires a special abhorrence. It needs to be mentioned and needs to be on the criminal record. We must identify what specifically has been done, and that is what this particular bill proposes.

The other problem is that when one looks at the international convention — and I do not pretend to be an international lawyer — one interesting thing is that it talks about a person committing an offence within the meaning of the convention if they detonate “an explosive . . . into or against a place of public use, . . . or government facility, a public transportation system or an infrastructure facility.” “Place of public use” is defined as locations “that are accessible or open to members of the public;” but what happens if we go into a private place? We need a specification to be able to do that.

The United Kingdom, a couple of years ago, passed a glorification of terrorism law. Why? Because it has become necessary to deal with precisely the type of problem that Senator Grafstein has pointed out, which is there on the Internet. I can tell you that the organization that I also do part-time work with, the Simon Wiesenthal Centre, monitors this — and supplies materials and annual reports to the RCMP and to the Canadian Security Intelligence Service, CSIS. We monitor hate and, in particular, terror sites on the Internet.

We can see the manufacturing and the glorification of suicide bombing. We can hear the cheers in one particular video, which went around the world, in which a truck driver drove his truck as a suicide weapon into a hotel in Baghdad.

There is something that is different, and it is different in many ways, about suicide bombing — or suicide terror, as it has sometimes been called. It is for that reason, among the materials

installations militaires. Ils ne s'en sont pas pris à des civils, et la fin de la Seconde Guerre mondiale a marqué la fin de ce genre de chose.

Lorsque les attentats suicides ont commencé au Sri Lanka, il s'agissait, au départ, d'un choix tactique. Les attentats suicides de l'époque n'avaient en effet aucun fondement idéologique et n'étaient pas glorifiés comme c'est devenu le cas au Moyen-Orient. À partir du Moyen-Orient, l'idéologie de l'attentat suicide s'est répandue à travers le monde.

C'est pour cela que les « attentats suicides » doivent faire l'objet d'une mention spécifique. Qu'il me soit permis de dire, en tant que pénaliste qui, depuis 33 ans, défend des personnes accusées d'actes criminels, que lorsque quelqu'un a commis un crime atroce, tout le monde en est parfaitement conscient, y compris le juge. Mais, l'atrocité du crime n'apparaît pas au vu du casier judiciaire.

Pourquoi donc distinguer entre l'agression armée et l'agression avec l'emploi d'une arme à feu? En effet, pourquoi spécifier qu'en l'occurrence l'agression armée a été commise à l'aide d'une arme à feu? C'est parce que le législateur et les Canadiens dans leur ensemble estiment qu'il s'agit là d'un acte qui appelle une réprobation particulière. Il convient donc de souligner ces détails et de les faire figurer dans le casier judiciaire. Il s'agit de bien préciser l'acte qui a été commis et c'est l'objet du projet de loi qui retient aujourd'hui notre attention.

L'autre problème tient au fait qu'aux termes de la Convention — et je ne prétends nullement être spécialiste du droit international — commet une infraction au sens de la Convention toute personne qui fait exploser ou détonner « un engin explosif [...] dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une installation publique, un système de transport public ou une infrastructure ». « Lieu public » s'entend de tout endroit « accessible ou ouvert au public ». Mais qu'en est-il d'un lieu privé? Il est clair qu'il convient d'ajouter une disposition qui le précise.

Il y a quelques années, le Royaume-Uni a adopté une loi contre la glorification du terrorisme. Pourquoi les Britanniques ont-ils fait cela? C'est parce qu'il était devenu nécessaire de s'attaquer au problème dont le sénateur Grafstein a fait état, c'est-à-dire ce qui est publié sur Internet. L'organisation avec laquelle je collabore de temps à autre, le Centre Simon Wiesenthal, surveille l'évolution de ce phénomène et transmet des renseignements et un rapport annuel à la GRC et au Service canadien du renseignement de sécurité, le SCRS. Nous surveillons, sur Internet, l'activité des sites de propagande haineuse et, en particulier, les sites de propagande terroriste.

Or, il y a sur Internet des sites consacrés à la diffusion et à la glorification des attentats terroristes. C'est ainsi que dans une bande vidéo diffusée dans le monde entier, on peut entendre les hurrahs et les cris d'acclamation adressés au chauffeur d'un camion qui, se servant de son véhicule comme d'une arme, a, à Bagdad, suicidairement lancé son camion contre un hôtel.

Les attentats suicides, ou selon l'expression parfois employée, le terrorisme suicidaire, possèdent donc des traits spécifiques. C'est pour cela que, comme le montrent les documents que j'ai

that I forwarded, that even the Secretary-General of the United Nations has agreed that there must be an initiative in the General Assembly to deal with the issue — and why, in Australia, there was a motion dealing with suicide terrorism.

As was pointed out, motions and arguments are not enough. We need legislation and someone has to start. I cannot think of a better country than Canada, which is a target and has been used as a staging area. Do not forget the Millennium Bomber came from Canada. That was planned as a suicide bombing attack as well.

For those various reasons, as a citizen and as a criminal lawyer, I think this particular amendment is absolutely necessary. Parliament has often emphasized various aspects, which I set out in some of the material — child pornography versus the general pornography laws and so on.

Patrick Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School, York University, as an individual: I will speak only for five minutes, but I will make six points. Before I do, however, I want to say I am here in my personal capacity. My views should not in any way to be attributed to my employer.

First, Parliament, in my view, should adopt Bill S-210 because it would signal Canada's unequivocal condemnation of suicide bombing as the most virulent and horrifying form of terrorism in the world today.

I have reviewed the testimony on Bill S-210 last week, particularly the evidence from the Department of Justice. I found it to be highly technical and legalistic, and it completely ignored the context and the real debate surrounding suicide bombing. I believe it is all the more pressing, having reviewed that evidence, that this bill be enacted.

My second point is that the phenomenon of suicide bombing has risen dramatically since the suicide attack on the World Trade Center in September 2001 and the subsequent enactment of the Anti-terrorism Act. The spread of this scourge has been particularly pronounced since 2004. Various authoritative studies suggest there have been as many suicide attacks in the past three years as in the previous 25 years combined. Thousands have been killed, and tens of thousands have been wounded in these attacks. Suicide terror, which a decade ago was a relatively rare phenomenon, is fast today becoming a global one.

My third point is that there is an ongoing debate over the motivations and the psychology of suicide bombers. However, the evidence that has reviewed suicide bombings since 2001 suggests that suicide bombings regard martyrdom for the sake of global jihad as life's noblest cause. For example, a study by Professor Scott Atran in a recent edition of *The Washington Quarterly* suggested that today's suicide bombers are increasingly as willing and eager to die as they are to kill.

réunis, même le secrétaire général de l'ONU a convenu que l'Assemblée générale devrait se prononcer et que, en Australie, la Chambre des représentants va être appelée à voter sur une motion condamnant le terrorisme suicidaire.

Mais, insistons sur le fait que les motions et les arguments ne suffisent pas. Il faut, en effet, passer à l'étape des dispositions législatives et il faut bien que quelqu'un fasse le premier pas. Pour ce faire, aucun pays n'est mieux placé que le Canada parce que notre pays est une cible potentielle et qu'en outre il a déjà servi de base arrière pour des préparatifs. N'oublions pas que le Millennium Bomber venait d'ici. Il s'agissait d'un projet d'attentat suicide.

Pour ces diverses raisons, à la fois en tant que citoyen et en tant que pénaliste, j'estime que cet amendement s'impose indiscutablement. Le législateur a souvent eu l'occasion d'insister spécifiquement sur tel ou tel aspect d'une activité criminelle — songeons à la réprobation particulière qu'appelle la pornographie infantile par rapport à la pornographie en général.

Patrick Monahan, doyen, Osgoode Hall Law School, Université York, à titre personnel : J'ai six questions sur lesquelles je voudrais insister et cela ne devrait pas me prendre plus de cinq minutes. Avant de commencer, je tiens cependant à dire que j'interviens ici à titre personnel et que les opinions dont je vais faire état n'engagent en rien mon employeur.

Mon premier point est que le Parlement devrait adopter le projet de loi S-210 car chacun saura alors que le Canada condamne fermement les attentats suicides, qu'il considère comme la forme de terrorisme à la fois la plus virulente et la plus épouvantable.

Je me suis penché sur les témoignages livrés la semaine dernière sur le projet de loi S-210, et en particulier celui des représentants du ministère de la Justice. Je l'ai trouvé d'un formalisme et d'un juridisme excessifs, ne tenant aucunement compte du contexte et des vrais enjeux du problème. Après avoir pris connaissance de ce témoignage, j'estime qu'il est encore plus urgent d'adopter ce projet de loi.

Mon second point est que le nombre d'attentats suicides a radicalement augmenté depuis l'attaque suicidaire contre les tours de World Trade Center en septembre 2001 et l'adoption de la Loi antiterroriste. La propagation de ce fléau s'est d'ailleurs accentuée depuis 2004. Selon diverses études sérieuses, il y a eu, au cours des trois dernières années, autant d'attaques suicides qu'au cours des 25 années précédentes. Des milliers de personnes ont été tuées et des dizaines de milliers blessées au cours de ces attaques. La terreur suicidaire, relativement rare il y a 10 ans, est en train de devenir un phénomène mondial.

Troisièmement, le débat se poursuit sur les motivations des auteurs de ce genre d'attentats, et sur leur psychologie. Selon les travaux portant sur les attentats suicides commis depuis 2001, les auteurs de ce genre d'attentats considèrent que le sacrifice le plus noble consiste à mourir en martyr pour la guerre sainte. Ainsi, selon une étude du professeur Scott Atran publiée dans un récent numéro du *Washington Quarterly*, les auteurs d'attentats suicides sont tout aussi disposés à mourir qu'à assassiner.

My fourth point, coming to the testimony that you heard last week, is that in my view there is no significant debate or confusion over the meaning of “suicide bombing,” nor would its inclusion within the Criminal Code definition of terrorism lead to any confusion or ambiguity. Indeed, the examples given, in my view, were unpersuasive. It is common to include enumerations or specific examples of offences that might otherwise be caught within more general categories. Indeed, the offence of terrorism itself illustrates the point because the acts that are encompassed within the definition of terrorism would themselves be included within other offences within the Criminal Code. Indeed, that was one of the arguments made by the critics of the Anti-terrorism Act, Bill C-36, when introduced in 2001. The government at that time proceeded with the legislation because it believed it was necessary to express Canada’s denunciation of terrorism as well as to deal with certain other matters.

My fifth point is that it is wrong to claim that suicide bombers have no morality or that they are nihilists who simply embody evil, which is sometimes the claim of the U.S. administration. Suicide bombers, and those who direct them, earnestly seek moral justification for their actions through martyrdom, through interpretations of various religious canons or texts and through protests against military occupation. Internationally, there is significant support for the legitimacy of suicide bombings. Professor Morgan referred to debates over the conventions he describes. Opinion research conducted particularly by the Pugh Center indicates that in numerous jurisdictions around the world there is significant support and, indeed in some cases, majority support for the legitimacy of suicide bombing in certain circumstances.

My final point is the justification or the reason it is, in my view, essential that Canada and the Parliament of Canada adopt this bill. It is not to clarify or to expand the definitions of terrorist offences.

I do not believe that this bill would change the conduct that was caught by the terrorist offence in section 83.01 of the Criminal Code. I do not wish therefore to enter into the debates, and I think they are spurious in any event, about whether someone blowing themselves up in a field is caught within the existing definition and would this change the conduct. I do not believe it would change the conduct that would be caught within the definition. That is not the point. That is why the evidence, with all due respect, and I am sure others will take a view who are in this room, was devoid of any analysis of the actual debate on this subject, and the reason this bill is being put forward. It is being put forward to signal to the international community that Canada absolutely and categorically rejects suicide bombing in all circumstances. I believe that this signal would add significant

J’estime, quatrième, pour revenir aux témoignages que vous avez recueillis la semaine dernière, que le sens de l’expression « attentat suicide » ne soulève aucun problème particulier et n’entraîne aucune confusion, et le fait de l’inclure spécifiquement dans la définition que le Code criminel donne actuellement d’activité terroriste n’entraînerait ni confusion ni ambiguïté. Les exemples cités afin de démontrer le contraire ne m’ont pas convaincu. Il est tout à fait habituel d’énumérer des infractions précises ou de citer des exemples spécifiques d’infractions qui relèvent néanmoins de catégories plus générales. Le terrorisme en est un bon exemple puisque les actes englobés par la définition qui figure au Code criminel relèvent en même temps d’autres infractions pénales prévues, elles aussi, dans le code. C’était d’ailleurs un des arguments avancés à l’encontre de la Loi antiterroriste, c’est-à-dire le projet de loi C-36, présenté en 2001. Le gouvernement a néanmoins souhaité le voir adopté, jugeant nécessaire que le Canada manifeste sa réprobation, le projet de loi répondant en outre à divers autres objectifs.

Je soutiens, cinquième, qu’il est faux de dire que les auteurs d’attentats suicides sont dénués de tout sens moral et qu’il s’agit de nihilistes qui incarnent purement et simplement le mal, ce qu’on entend parfois de la part de l’administration américaine. Les auteurs d’attentats suicides, et ceux qui les pilotent, tentent à tout prix de justifier leurs actes soit par la notion de martyr, soit par l’interprétation qu’ils donnent de certains écrits religieux soit, encore, par les exigences de la lutte contre un occupant militaire. Il existe, au niveau international, un soutien considérable à la thèse de la légitimité des attentats suicides. Le professeur Morgan nous a cité plusieurs exemples des débats auxquels ont donné lieu les textes de diverses conventions. Selon des sondages d’opinion et notamment de sondages menés par le Pugh Center, dans de nombreux pays, l’opinion publique est partagée sur la question de la légitimité de certains attentats terroristes, ces thèses étant parfois admises par une majorité de la population.

Mon dernier point concerne la raison pour laquelle il est à mon avis essentiel que le législateur canadien adopte ce projet de loi. Il ne s’agit pas, en effet, de préciser ou d’élargir la définition de ce qui constitue une activité terroriste.

Je ne pense pas, en effet, que l’adoption de ce projet de loi ait pour effet de modifier les comportements déjà érigés en infraction pénale par l’article 83.01 du Code criminel. Je ne souhaite donc pas prendre partie dans ces débats, qui me paraissent spécieux, sur la question de savoir si le fait de se faire sauter, tout seul, dans un champ isolé, relève de l’actuelle définition, ou si l’adoption de ce projet de loi permettra de prévenir de tels actes. Je ne pense pas, en effet, que l’adoption de ce texte influera sur les comportements relevant de la définition actuelle. Là n’est pas, selon moi, la question. C’est bien pour cela que j’estime, et je ne suis en cela peut-être pas le seul, que le témoignage auquel je viens de faire allusion ne repose sur aucune analyse des arguments invoqués pour ou contre, ou des raisons qui sous-tendent la présentation de ce projet de loi. Il s’agit, en effet, de faire savoir à la communauté

weight and impetus to a global campaign to condemn suicide bombing as a criminal act that can never be justified.

Senator Joyal: On a point of order, I apologize to the expert witnesses this afternoon. I must leave, unfortunately, and will not be able to continue to attend. I thank the witnesses for their support for the proposal, and I will, of course, read the transcript.

The Chair: That is not a point of order but a point of courtesy. We also regret you must leave, Senator Joyal. I think Senator Stratton will have a similar point of courtesy before too long, but he has the lead question.

Senator Stratton: Thank you. I must leave at six o'clock.

Thank you for coming. It was interesting to hear from you and to hear that you are unanimous about this issue. My question is whether this bill is necessarily required. If we start this process, do we, as Senator Grafstein has said, open the door to a shopping cart that we keep adding to? That point is fundamental to my question. I go to the example put forward by Assistant Commissioner Mike McDonell, who said that instead of using "suicide bombing," it should be "suicide attack." As examples, I give the 9/11 attack, which was suicidal. I asked Senator Grafstein about that distinction, and he said 9/11 was both a bombing and an attack, so the question becomes, which is it? Do we add something else to the shopping cart in this instance to ensure that situation is covered? To me, that was as reprehensible and as doctrinal as you would want to get, with the exception — they are inventive, if nothing else — of the two women with Down's syndrome, and I thank Senator Grafstein for correcting me, who were put into a crowd and remotely triggered and blown up. What definition is that act under? It is not suicide. It is not a suicide bombing. These women were not aware that they were to die. It was plain murder. Where does that act fit in this definition of a suicide bombing or suicide attack? Can each of you respond briefly, please?

Mr. Sandler: If I may, I do not see a concern about even incrementalism occurring. This bill does not create a new offence that relates to suicide bombing. It is not as if one must worry about covering the territory in this instance by suicide bombing,

internationale que, quelles que soient les circonstances, le Canada proscribit formellement et catégoriquement le recours aux attentats suicides. Cela devrait, d'après moi, ajouter un poids considérable à la campagne mondiale contre les attentats suicides et donner une nouvelle impulsion à la condamnation de ces actes criminels que rien ne saurait justifier.

Le sénateur Joyal : J'invoque le Règlement pour m'excuser auprès des témoins experts qui ont pris la parole devant nous. Je dois, hélas, partir et je ne pourrai donc pas assister au reste de la séance. Je tiens néanmoins à remercier nos témoins de l'appui qu'ils ont apporté au projet de loi et je prendrai, bien sûr, connaissance du procès-verbal de la séance pour connaître la suite.

La présidente : Ce n'est pas un rappel au Règlement, mais un geste de courtoisie de votre part. Sénateur Joyal, nous regrettons qu'il vous faille partir. Je crois savoir que le sénateur Stratton aura, lui aussi, bientôt à prendre congé et nous allons donc lui donner la parole en premier.

Le sénateur Stratton : Merci. Je dois en effet quitter la séance à 18 h.

Permettez-moi d'abord de vous remercier d'avoir répondu à notre invitation. J'ai pris un vif intérêt à ce qui s'est dit ici et, je constate, à cet égard, que vous êtes tous du même avis en ce qui concerne le projet de loi. Je me demande néanmoins si ce projet est vraiment nécessaire. Si nous adoptons cette mesure, comme le sénateur Grafstein nous y engage, ne nous expose-t-on pas à voir la définition se gonfler petit à petit? La question me paraît importante. Je cite, à cet égard, l'exemple que nous a donné le commissaire adjoint Mike McDonell, selon qui, au lieu d'« attentat suicide », on devrait parler de d'« attaque suicidaire ». J'ai pour ma part cité l'attaque du 11 septembre, qui était, effectivement, une attaque suicidaire. J'ai interrogé le sénateur Grafstein au sujet de la distinction qu'il y aurait lieu de faire à cet égard, et il a répondu que, en ce qui concerne les attentats du 11 septembre, il s'agissait à la fois d'un attentat suicide et d'une attaque suicidaire et il nous va donc falloir trancher. Doit-on ajouter quelque chose à la définition actuelle afin d'être certain qu'elle englobe une telle hypothèse? Pour moi, il n'y a rien de plus condamnable et de plus fanatique que l'attentat contre les tours, si ce n'est l'attentat perpétré à l'aide de ces deux femmes atteintes du syndrome de Down, dont les auteurs ont fait preuve, à tout le moins, d'une diabolique inventivité. Je remercie le sénateur Grafstein de m'avoir précisé que ces deux femmes ont été envoyées se placer dans la foule et les véritables auteurs de l'attentat ont pu déclencher l'explosion par télécommande. De quelle définition un tel acte relève-t-il? Il ne s'agit pas d'un suicide. Il ne s'agit donc pas d'un attentat suicide. Ces deux femmes ne savaient pas qu'elles allaient mourir. C'est un assassinat pur et simple. Où se situe cet acte par rapport à la définition d'attentat suicide, ou d'attaque suicidaire? Pourrais-je vous demander à tous deux de répondre brièvement?

M. Sandler : Je ne pense pas que l'on risque de voir la définition enfler progressivement. Ce projet de loi n'a pas pour effet de créer une nouvelle infraction d'attentat suicide. Je ne pense pas qu'il y ait lieu de craindre que l'on va adopter une

and tomorrow they need to cover some suicide attack that might extend beyond the meaning of suicide bombing. This is messaging. It is simply articulating a message for an educative purpose. All the kinds of activities that you have described are still contained within the more global definition of terrorist activity. If a prosecutor is to proceed on a case where someone has facilitated, counselled or been an accessory after the fact to this kind of activity, that prosecutor need not specify in the indictment that this activity is a suicide bombing as opposed to a suicide attack, as opposed to some other activity that you have described. The prosecutor need merely proceed under the sections as currently constituted, knowing that the educative message has also been communicated that suicide bombing falls within the framework. In my view, there is not a concern that if we do this today, we must do something else tomorrow.

With respect to the position taken by the RCMP, I would take their point if we were concerned about covering the field or if we were concerned about gaps or lacunae in the legislation that we were trying to fill, but that is not the purpose, in my respectful view.

Senator Stratton: Why would you not use the word “attack” rather than “bombing?”

The Assistant Commissioner’s point was that it would include other areas such as the two Down’s syndrome women. It is an attack. They committed suicide without knowing it. In other words, do not be specific as to whether it was a bombing rather than an attack. A suicide attack could come in some other form than only a bombing. That is the real question I have that will not leave.

Mr. Monahan: To me, the word “bombing” or “attack” is not the essential point. I think the objective of the bill can be accomplished by using the term “attack” or “bombing,” as long as the word “suicide” is there, because it is suicide that is the essence of the action, the martyrdom of the attacker, and therefore, the legitimacy that they and those who act with them claim. It is that unequivocal denunciation of the action that is the essence of the bill.

Whether it is “bombings” or “attack” does not trouble me. Those individuals with Down’s syndrome that were used did not have the intent to know what they are doing. The conduct of those who planned the attack would be encompassed whether the attack was a bombing or whether it was by means of other instruments.

Again, that discussion engages in a technical analysis of the word “attack” versus “bombing,” missing the essence of the point that there is a live debate existing today on the legitimacy of suicide bombings or attacks. It is for that reason, I believe, that Canada should speak clearly on this issue.

Senator Cowan: I want to pursue the point that I raised with Senator Grafstein in regard to deterrence. I think you heard, as I did not, his explanation in his introductory remarks. He

disposition que nous serions contraints de compléter en cas d’attaque suicidaire que, n’engloberait pas, pour une raison ou pour une autre, la notion d’attentat suicide. Il s’agit essentiellement, de faire passer un message. Cela répond donc surtout à un souci d’ordre pédagogique. Tous les actes que vous avez décrits relèvent néanmoins de la définition plus générale d’activité terroriste. En cas de poursuites contre quelqu’un qui a facilité, conseillé ou participé après coup à ce genre d’activité, le ministère public n’a pas à préciser, dans l’acte d’accusation, s’il s’agissait d’un attentat suicide plutôt que d’une attaque suicidaire ou d’un des autres actes que vous avez évoqués. Le procureur de la Couronne n’a qu’à invoquer les dispositions du Code criminel telles qu’actuellement formulées, sachant que personne n’ignorera désormais que les attentats suicides tombent effectivement sous le coup des dispositions antiterroristes. Il n’y a donc pas lieu d’après moi de s’inquiéter que si nous adoptons cette mesure, nous risquons d’être contraints demain d’en faire davantage.

En ce qui concerne la position de la GRC, je serais peut-être du même avis si nous avions pour objectif de tout englober dans la définition, ou de combler les lacunes de la législation actuelle, mais je considère que ce n’est pas le but recherché en l’occurrence.

Le sénateur Stratton : Pourquoi opteriez-vous pour la notion d’attaque suicidaire plutôt que pour celle d’attentat suicide?

Selon le commissaire adjoint, cela permettrait d’englober d’autres formes d’attentats tels que l’attentat perpétré au moyen des deux femmes trisomiques. Il s’agit, effectivement, d’une attaque. Si elles se sont suicidées, c’était sans le savoir. Autrement dit, il n’est pas nécessaire de préciser qu’il s’agit d’une attaque ou d’un attentat à la bombe. Il y a des attaques suicidaires sans bombes. Voilà la question qui me tarabuste.

M. Monahan : J’estime pour ma part que la question ne se situe pas au niveau des mots, que l’on parle d’attentat à la bombe ou d’attaque suicidaire. Je pense que le but de ce projet de loi peut être atteint que l’on emploie le mot « attaque » ou le mot « attentat », du moment qu’on emploie le mot « suicidaire », car c’est bien le suicide qui est, dans ce genre d’attaque, le phénomène essentiel, c’est-à-dire le fait que l’auteur de l’attentat vise une mort de martyr afin de justifier son acte. L’essentiel, dans ce projet de loi, c’est la dénonciation sans équivoque de ce genre d’attentat.

Cela étant, je ne m’arrête aucunement à la question de savoir si l’on doit parler d’attaque suicidaire ou d’attentat suicide. Les deux personnes atteintes du syndrome de Down, qui ont été instrumentalisées dans le cadre d’un attentat, n’avaient aucune intention criminelle. Les actes de ceux qui ont préparé cet attentat tombent sous le coup des dispositions pénales, que l’attentat ait été perpétré à l’aide de bombes ou par d’autres moyens.

Ce n’est pas une question de moyen, c’est-à-dire de savoir si on a utilisé des bombes ou autre chose, mais bien de la légitimité des attentats suicides ou des attaques suicidaires. C’est pour cela que, d’après moi, le Canada devrait écarter tout équivoque à cet égard.

Le sénateur Cowan : J’aimerais revenir à la question que j’avais posée au sénateur Grafstein au sujet de l’effet dissuasif. J’ai manqué l’explication qu’il a donnée à cet égard au début de son

disagreed, in part, with the RCMP testimony in that he believes prior to the tipping point he described, this provision would have some deterrent effect on suicide bombers. I think we all agree it would have some deterrent effect on those aiding and abetting those individuals.

Have you any views on the issue of deterrence?

Mr. Monahan: I do not agree with Senator Grafstein on this point. I do not think the point is to deter individuals who are thinking about bombing. It is part of a global struggle for legitimacy. It is the claim of moral justification that is at issue. It is to influence the global debate that this legislation will lead to others picking up on this provision.

As Senator Grafstein commented in response to questions from Senator Joyal, it is interesting that other countries have not acted, precisely because there is a political issue around this. At issue is a claim for legitimacy. It is that broader issue, I think, that this provision addresses and not whether this particular individual will be deterred. It is not that they do not know it is illegal; it already is illegal. The issue here is a broader debate. That is my only view.

Mr. Sandler: Dean Monahan disagrees with Senator Grafstein; I agree with both of them.

Senator Stratton: Are you a professor?

Mr. Sandler: That is what you get from a lawyer.

In essence, I agree with Dean Monahan that the prime purpose of the legislation is not to deter the suicide bombers themselves. However, I am also of the view that the existence of the legislation, coupled with education, will serve an important salutary effect and may have deterrent value for all those who may engage in the process. I say coupled with the educative process, because it is not enough to enact the legislation. That legislation must be part of an education model talking about all the things that we have discussed today.

Senator Milne: It is not often that we have four such fine legal brains in front of us so I want to pick them.

The Chair: Is it not fun?

Senator Milne: No, it is intimidating.

exposé. Il n'était en partie pas d'accord avec ce qu'avait déclaré le représentant de la GRC car il estime que cette disposition aura un certain effet dissuasif sur les auteurs d'attentats suicides, avant ce tournant décisif qu'il a évoqué en nous parlant de la psychologie des terroristes. Nous sommes, je pense, tous d'accord qu'une telle disposition aurait quand même un certain effet dissuasif sur les gens qui accordent une aide à ceux qui commettent ce genre d'attentat.

Que pensez-vous de cet effet dissuasif?

M. Monahan : Sur ce point, je dois dire que je ne suis pas d'accord avec le sénateur Grafstein. Je ne pense d'ailleurs pas que la question de la dissuasion soit ce qui importe en l'occurrence. J'estime, en effet, que l'adoption d'une telle disposition s'inscrit dans le cadre d'un effort mondial tendant à refuser aux attaques suicidaires la moindre légitimité. Ce qui importe, c'est la justification morale qu'invoquent les terroristes. Il s'agit d'influencer le débat qui a actuellement lieu dans le monde et j'estime que l'adoption de ce projet de loi encouragera d'autres pays à en faire autant.

En réponse aux questions que lui posait le sénateur Joyal, le sénateur Grafstein a fait remarquer que si d'autres pays n'ont pas encore adopté ce genre de disposition, c'est justement en raison du débat politique qui pèse sur la question. Tout dépend, bien sûr, de cette question de légitimité. C'est bien, selon moi, la véritable question qui est à l'origine de ce projet de loi plutôt que le souci d'exercer un effet dissuasif sur un terroriste potentiel. En effet, ces personnes n'ignorent pas qu'elles sont dans l'illégalité; de tels actes relèvent déjà de la législation pénale. La question revêt donc une tout autre dimension. C'est, selon moi, comme ça que se présente la situation.

M. Sandler : Le doyen Monahan n'est pas d'accord avec le sénateur Grafstein et moi je suis d'accord avec les deux.

Le sénateur Stratton : Êtes-vous professeur?

M. Sandler : C'est un avocat qui vous répond.

Je pense, comme le doyen Monahan, que le projet de loi n'a pas essentiellement pour objet de dissuader les auteurs d'attentats suicides. Cela dit, j'estime que l'existence même d'une telle disposition, s'ajoutant à un effort de sensibilisation, sera très utile et pourrait même avoir un effet dissuasif sur ceux qui seraient tentés de se livrer à de tels actes. Je dis bien, si cela s'accompagne d'un effort en matière de pédagogie car je ne pense pas qu'à lui seul le projet de loi suffise. Les dispositions législatives doivent en effet s'insérer dans le cadre d'une initiative pédagogique permettant d'entamer un dialogue sur l'ensemble des questions évoquées aujourd'hui.

Le sénateur Milne : Nous avons la chance d'avoir devant nous, quatre juristes de haut niveau et il me paraît naturel de vouloir profiter de leur science.

La présidente : Quel plaisir!

Le sénateur Milne : Je trouve cela, pour ma part, un peu intimidant.

Mr. Sandler, I enjoyed the brief you gave us, and the historic overview from the Fenian raids right up to the anti-terrorism arrests in Toronto.

Mr. Sandler: If you like, I will take credit for it, but it was Mr. Adler's.

Senator Milne: You point out that in the town of Sderot in Israel close to the Gaza Strip, 75 per cent of the citizens show symptoms of post-traumatic stress disorder. Secretary-General Ban Ki-moon used this study to understand Israel's right to defend herself against the missile barrages that come through on a daily basis from Gaza.

This point runs counter to some of the other things that Professor Morgan read from, namely, the different resolutions from his submission. Page 13 dealt with the watered down, sanitized version of the General Assembly resolution.

Mr. Morgan: Page 13 is the draft with the early language in it. The sanitized draft is the previous page.

The Chair: Page 13 is the 1982 resolution; page 11 is the final resolution in 2002; and page 9 is the draft version from 2002.

Senator Milne: When I read these pages, I am horrified at what the United Nations was doing. It came after the bombings of innocent civilians celebrating a religious festival. All the way through, every single point in it is anti-Israeli. I despair more and more about the United Nations although this is not on the subject of what we are talking about today.

Mr. Adler, you believe that the U.K. passed a glorification of terrorism. Please tell me what that is because it sounds counter to what I hope it would mean. They are not glorifying terrorism, surely; they are passing a law or a resolution against it.

Mr. Adler: It is interesting. I also sit on the Cross-Cultural Roundtable on Security. Glen Gilmour, who was your witness, is the liaison from the Department of Justice Canada. I was looking at my notes from the meeting last month in Vancouver in which he raised the issue of how, in 2005, the U.K. passed laws dealing with the glorification and encouragement, directly or indirectly, of terrorism. In fact, there have been convictions, within the past six months, in the United Kingdom of people doing the same thing.

That is why I started with the young reporter in the newspaper here in Canada, who encouraged the suicide bombing of Canadian soldiers. This was a reaction to what occurred in the London subway and transit system bombings, where it was realized that within the United Kingdom, there are homegrown groups.

Monsieur Sandler, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt votre exposé, ainsi que votre récit historique allant des raids des fenians jusqu'aux arrestations antiterroristes effectuées à Toronto.

M. Sandler : J'accepte volontiers le compliment, mais je tiens à préciser qu'il s'agissait de l'exposé de M. Adler.

Le sénateur Milne : Vous nous avez dit qu'en Israël, dans la petite ville de Sderot, près de la bande de Gaza, 75 p. 100 des citoyens éprouvent des troubles de stress post-traumatique. Le secrétaire général, Ban Ki-moon, a pris connaissance de cette étude afin de mieux comprendre le droit qu'a Israël de se défendre contre les tirs quotidiens de roquettes en provenance de Gaza.

Cela va à l'encontre de certains textes cités par le professeur Morgan, et notamment d'un certain nombre de résolutions émanant d'organismes internationaux. Il évoque, à la page 13 de son mémoire, la résolution édulcorée adoptée par l'Assemblée générale.

M. Morgan : À la page 13 se trouve le projet de résolution tel que rédigé au départ. Le texte édulcoré se trouve à la page précédente.

La présidente : À la page 13, c'est la résolution de 1982; à la page 11, le texte définitif de la résolution de 2002; et à la page 9 la version préliminaire de la résolution de 2002.

Le sénateur Milne : Parfois, ce qui se passe aux Nations Unies est consternant. Cette résolution intervient en effet juste après l'attentat suicide contre les civils qui revenaient d'une fête religieuse. Chaque paragraphe est hostile à Israël. Je commence à désespérer des Nations Unies, même si ce n'est pas la question qui retient aujourd'hui notre attention.

Monsieur Adler, vous nous disiez tout à l'heure que la Grande-Bretagne a adopté une loi sur la glorification du terrorisme. Pourriez-vous m'en dire un peu plus car je pense avoir mal compris. J'espère qu'il ne s'agit pas d'une loi glorifiant le terrorisme, mais bien d'une loi ou d'une résolution le condamnant.

M. Adler : C'est intéressant. Je fais également partie de la Table ronde interculturelle sur la sécurité. Glen Gilmour, qui a aussi été auditionné par le comité, assure la liaison pour le compte du ministère de la Justice. Je repassais les notes que j'avais prises le mois dernier lors de notre réunion de Vancouver, et je me suis souvenu qu'il avait expliqué qu'en 2005, le Royaume-Uni avait adopté des lois contre la glorification et l'incitation, directe ou indirecte, du terrorisme. Au cours des six derniers mois, plusieurs personnes ont effectivement été condamnées en Grande-Bretagne pour de telles infractions.

C'est pour cela que j'ai évoqué au départ, l'article sur ce jeune homme qui, ici au Canada, avait prôné les attentats suicides contre des soldats canadiens. Les Anglais voulaient réagir à ce qui s'était passé dans le métro de Londres, c'est-à-dire les attentats à bord des transports publics. Ils s'étaient en effet rendu compte qu'il y a, en Grande-Bretagne même, des groupes qui prônent le terrorisme.

They become homegrown and they receive the nurturing, watering and sunshine from religious institutions, educational institutions and community organizations that put up a facade. Some of them do not even bother with a facade. They made it clear that what we see as values of a secularized, liberal, democratic society are to be tossed aside. Therefore, they felt it necessary to pass that legislation.

Senator Milne: Do they call it the glorification?

Mr. Adler: Yes, the glorification of terrorism.

Senator Milne: They do not call it anti-glorification of terrorism?

The Chair: Mr. Adler, in your initial testimony, you said the U.K. had passed glorification of terrorism legislation. I think they made it an offence to glorify terrorism.

Mr. Adler: That is correct. It is an offence to glorify terrorism. I apologize.

Senator Milne: It did not sound correct. That is why I want to put on the record precisely what you meant.

My last question is to all four of you. Senator Grafstein referred to the example that I brought out at our last committee meeting, namely, that this bill is exactly the same sort of law as the anti-street racing bill. The bill specifies a particular kind of crime without narrowing the broader application of the law. That is exactly what this bill does.

Are there any other recent examples of this type of legislation?

Mr. Adler: Other examples are child pornography, within the overall ambit of pornography; the different types of fraud — identity theft was recently introduced, again, within the ambit of fraud; and video piracy within the ambit of copyright.

Senator Milne: You are doing fine.

Mr. Adler: We can go into theft unders and theft overs and mischiefs. There is a mischief crime that deals with a form of hatred. Then you have the hate laws that are more specific. We do this all the time.

I gave the example of possession of a weapon dangerous to the public peace. That is one thing, but why do we need possession of a firearm? It is because we want to say something about firearms within the general ambit of weapons. Sometimes, we also punish

Ils sont encouragés et formés par des établissements religieux, des établissements d'enseignement et des organisations communautaires qui servent de paravent. Certains ne se donnent même pas la peine de dissimuler ce qu'ils font. Ils déclarent ouvertement qu'il faut se défaire des valeurs qui sont celles de nos sociétés laïques, libérales et démocratiques. C'est pour ça que les Britanniques ont jugé nécessaire d'adopter ces nouvelles dispositions législatives.

Le sénateur Milne : Parlent-ils effectivement de glorification?

M. Adler : Oui, de glorification du terrorisme.

Le sénateur Milne : Mais ils ne parlent pas alors de législation contre la glorification du terrorisme?

La présidente : Monsieur Adler, au début de votre témoignage, vous nous avez dit que la Grande-Bretagne avait adopté des dispositions sur la glorification du terrorisme. Ne serait-il pas plus exact de dire qu'ils ont érigé en infraction le fait de glorifier le terrorisme?

M. Adler : Oui, c'est exact. Excusez-moi. C'est bien cela, ils ont érigé en infraction la glorification du terrorisme.

Le sénateur Milne : Il me semblait bien. Et c'est pour ça que je vous ai demandé de nous le préciser.

Ma dernière question s'adresse à nos quatre témoins. Le sénateur Grafstein a rappelé l'exemple que j'avais cité lors de notre dernière séance, disant que ce projet de loi est tout à fait comparable au projet de loi visant à interdire les courses automobiles effrénées dans les rues de nos villes. Il s'agit, dans les deux cas, d'un projet de loi qui vise plus spécifiquement certains actes sans pour cela restreindre l'application des dispositions plus générales.

Existe-t-il d'autres exemples récents de ce genre de mesures?

M. Adler : Oui, on peut citer la pornographie infantile par rapport à la pornographie en général; puis les divers types de fraude — avec les nouvelles dispositions concernant le vol d'identité, qui s'inscrit néanmoins dans le cadre plus général de la répression de la fraude. Puis, il y a la piraterie vidéo, qui s'inscrit dans le cadre des dispositions plus générales concernant le droit d'auteur.

Le sénateur Milne : Voilà qui répond effectivement à la question.

M. Adler : On pourrait également parler du vol, qui fait l'objet de dispositions particulières selon la valeur des objets volés, puis il y a, dans un même ordre d'idée, les méfaits, avec une disposition qui s'applique particulièrement à certaines manifestations haineuses. Il y a en outre les dispositions qui visent plus précisément la propagande haineuse. Il n'est donc pas rare que nous adoptions ce genre de disposition.

J'ai également cité l'exemple de la possession d'une arme dangereuse pour la paix publique. Cela étant, pourquoi ajouter une disposition concernant la possession d'une arme à feu? C'est parce que nous souhaitons pointer particulièrement, parmi toutes

them separately. You have now the minimum laws dealing with firearms.

That point was raised by the RCMP witness. He wanted to see greater punishment for acts of terrorism and, in particular, for suicide bombing. That is a different issue.

Senator Milne: That is a different issue from this bill.

Mr. Adler: That is exactly the aspect. As my colleagues have pointed out, we want to say something not only about Canada, but also to the world, namely, that it is time to face this issue. As Senator Grafstein said, it is time to call a spade a spade. This act is not only a crime within Canada, but also a crime around the world, and it is spreading quickly.

Senator Milne: This bill takes us back, as Senator Grafstein has also said, to the origins of the common law — where it was built up, case by case, example by example.

Mr. Adler: Or as I said, you might as well go back to the Ten Commandments.

Senator Milne: I believe you talked about a communicative message, Mr. Sandler.

The Chair: Mr. Sandler or Mr. Morgan?

Mr. Morgan: One can find examples of this in the international legal community as well. The one that occurs to me is that both ad hoc tribunals for Yugoslavia and Rwanda have specified that rape is a crime against humanity. On any proper reading of the Nuremberg charter, mass rape as perpetrated in those conflicts, was already covered as a crime against humanity under the Nuremberg Principles. However, because it was a specific context where that was used as a specific and vile weapon, those tribunals felt it necessary to identify that as a subset of crime against humanity in much the same way we identify suicide bombing here.

Mr. Sandler: Mr. Adler made passing reference to the offence of desecrating a religious institution. Prior to the enactment of that provision in the Criminal Code, those instances — and we had a number of instances of vandalism against religious institutions — were prosecuted under the mischief section of the Criminal Code.

The view at the time was that “mischief” failed to recognize the seriousness and the gravity of this conduct. Although criminally it was covered, it was important to label it in a different way.

Here, we are doing something a little different because what is proposed is not creating a new offence; nonetheless, the labelling principle is the same.

les armes, les armes à feu. Parfois nous souhaitons également prévoir des sanctions particulières. C'est ainsi qu'il y a maintenant, en matière d'armes à feu, des dispositions prévoyant des peines minimales.

La question a été soulevée par le représentant de la GRC. Il souhaitait voir aggraver les peines applicables aux actes terroristes et plus particulièrement aux attentats suicides. Mais ça, c'est une autre question.

Le sénateur Milne : Oui, il s'agit d'autre chose.

M. Adler : C'est bien de cela qu'il s'agit. Comme l'ont remarqué mes collègues, le message que nous souhaitons faire passer s'adresse non seulement au Canada mais au reste du monde puisque nous voulons faire comprendre qu'il est temps de réagir face à ce problème. Il faut, comme le disait le sénateur Grafstein, appeler un chat, un chat. En effet, les actes en question sont des crimes non seulement au Canada mais également dans le reste du monde et le phénomène se propage rapidement.

Le sénateur Milne : Ainsi que le disait le sénateur Grafstein, ce projet de loi nous ramène aux origines de la common law, aux temps où ce droit s'est élaboré progressivement au gré des jugements.

M. Adler : On songe aussi aux Dix commandements.

Le sénateur Milne : Monsieur Sandler, vous avez également parlé de faire passer un message.

La présidente : C'était M. Sandler ou M. Morgan?

M. Morgan : On en trouve également des exemples en droit international. C'est ainsi, par exemple, que les deux tribunaux spéciaux, celui pour la Yougoslavie et celui pour le Rwanda, ont tous les deux tenu à préciser que le viol est un crime contre l'humanité. Or, aux termes du statut du tribunal militaire international de Nuremberg, les viols collectifs commis dans le cadre de conflits, étaient déjà considérés comme des crimes contre l'humanité. Mais, étant donné que, dans ce contexte précis, le viol collectif a été employé, à dessein, comme une arme particulièrement atroce, ces deux tribunaux ont jugé nécessaire de pointer spécifiquement ce crime, qui relève pourtant de la catégorie des crimes contre l'humanité, comme nous envisageons, en l'occurrence, de pointer particulièrement les attentats suicides.

M. Sandler : M. Adler a fait une allusion rapide aux méfaits à l'égard de bâtiments religieux. Avant que cette disposition spécifique soit inscrite dans le Code criminel, le vandalisme contre des établissements religieux relevait de la disposition générale du Code criminel réprimant les méfaits.

Or, on a estimé à l'époque que la notion de « méfait » ne soulignait pas suffisamment la gravité des actes en question. Ces actes relevaient déjà d'un certain nombre de dispositions pénales, mais on a jugé important d'en faire l'objet d'une disposition spécifique.

En l'occurrence, notre démarche est quelque peu différente, car il ne s'agit pas de créer une nouvelle infraction, mais le principe de la désignation spécifique est le même.

Mr. Monahan: I wish to make an additional comment to reference the *Khawaja* case, which was discussed in your testimony last week. The decision of Justice Rutherford struck down a portion of the definition dealing with religious or political motivation as inconsistent with the Charter.

I reference that decision because I think it suggests that there is some potential legitimacy or claim of legitimacy by those who might act as martyrs for religious purposes. We can see the shadow of an argument of legitimacy that would be raised in the context of a potential prosecution for suicide bombing.

I do not think the courts would accept the legitimacy of that claim, but the fact that the shadow of an argument can be raised is, in itself, troubling. Another reason for this bill is that I think it will foreclose that possibility clearly as an argument that could be entertained.

The Chair: I have a couple of questions, first to Mr. Adler, although all contributions are gratefully received.

You have all impressed upon us the importance of sending a message to the world that this is the Canadian Criminal Code that we are talking about, I like the phrase, the debate internationally. It is hard for us to believe that there is a debate but there is; you are right.

Is that debate flourishing in Canada? In other words, to your knowledge, are there a significant number of people in Canada who believe, or are heading in the direction of believing, that suicide attacks are good, justifiable, laudable activities? You mentioned one case.

Mr. Adler: The answer, Madam Chair, is yes. If I can go back a few years, this is my second time around dealing with the issue of suicide bombing. The last time was at a House of Commons justice committee before or just after 2001.

Some committee members indicated that this was an Israeli problem and what else do we expect these people to do except use their bodies to overcome occupation? That argument — the legitimacy and the morality — as Dean Monahan pointed out, is still being played out. It is being played out through the Internet. We see examples every once in a while in the newspaper of people having gone to schools and picked up materials that maybe should not have been left there, where it turns out that the students were being taught the glorification of martyrdom.

The Chair: In this country?

Mr. Adler: In this country, in Ottawa, only a few years ago. Yes, it is there.

We need to recapture what this country is all about. I included the history of terrorism in Canada because we are not simply a country that was born in naivety. The first act of terrorism was the assassination of D'Arcy McGee in this city and the public hanging of the assassin just down the street.

M. Monahan : Je voudrais, en ce qui concerne l'affaire *Khawaja*, évoquée la semaine dernière dans le cadre des témoignages, ajouter quelque chose. La décision du juge Rutherford a infirmé une partie de la définition concernant les motifs religieux ou politiques, l'estimant contraire aux dispositions de la Charte.

Si je parle à nouveau de cette décision, c'est parce que ceux qui meurent en martyrs pour une cause religieuse sont portés à revendiquer la légitimité de leurs actes. Il pourrait ainsi arriver qu'une personne poursuivie en raison de sa participation, à un titre ou à un autre, à un attentat suicide, invoque la légitimité de ce qu'elle a fait.

Je ne pense pas que les tribunaux admettraient l'argument, mais la simple idée qu'un tel argument puisse être invoqué me paraît troublante. Raison de plus d'adopter ce projet de loi, car je pense qu'on supprimerait ainsi la possibilité de faire valoir cet argument.

La présidente : J'ai quelques questions à poser, d'abord à M. Adler, mais j'accueillerai volontiers toute réponse.

Vous avez tous insisté sur l'importance de faire savoir aux autres pays que nous avons inscrit une telle disposition dans notre Code criminel. L'idée de susciter un débat international sur la question me paraît bonne. Il est un peu difficile de croire qu'un tel débat se déroule actuellement, mais c'est vrai et vous avez raison.

Mais ce débat a-t-il effectivement lieu au Canada? Autrement dit, y a-t-il au Canada, d'après vous, des gens qui croient ou pourraient être convaincus que les attentats suicides se justifient? À cet égard, vous nous avez cité un exemple.

M. Adler : Madame la présidente, la réponse est oui. C'est la deuxième fois que j'ai l'occasion de me prononcer sur la question des attentats suicides. La première fois était lors d'une séance du comité de la Chambre des communes sur la justice, avant ou tout juste après 2001.

Certains membres du comité y voyaient un problème purement israélien, et se demandaient comment être surpris que les gens se servent de leurs corps comme d'une arme pour lutter contre l'occupation. Cet argument — c'est-à-dire la légitimité et la justification morale de ce genre d'actes — continue à être invoqué, comme nous l'a rappelé le doyen Monahan. L'argument est avancé sur Internet. De temps à autre, on apprend dans la presse que telle ou telle personne s'est inscrite dans un établissement d'enseignement, y a été exposée à des documents qui n'auraient peut-être pas dû pouvoir se trouver dans cet établissement où l'on faisait l'apologie du martyr.

La présidente : Ici, au Canada?

M. Adler : Oui, à Ottawa, il y a seulement quelques années. Non, cela arrive également ici.

Il nous faut réaffirmer les valeurs sur lesquelles repose notre pays. J'ai retracé l'histoire du terrorisme au Canada car notre pays n'est pas un pays fondé naïf. Le premier acte de terrorisme a été l'assassinat de D'Arcy McGee dans cette ville même, et l'assassin a été pendu publiquement à quelques pas d'ici.

I graduated from McGill University and came to Osgoode Hall in 1970. Irwin Cotler was my professor. Few people know he taught in Toronto before he taught at McGill. There were maybe three of us from Montreal when the War Measures Act came out to counter the Front de libération du Québec, FLQ, and everything taking place there. All the students at Osgoode were protesting, and I remember Mr. Cotler, myself and one other individual saying, "No, you do not understand."

I was in Montreal all through 1965 to 1970 with the bombings, the marches and the violence. It was a form of terrorism. Few voices were prepared to speak out, not against legitimate dissent — we have gone through the evolution of the Quebec issue, if you want to call it that — but against violence and terrorism. It took the War Measures Act to finally put an end to it.

We need to recapture that statement of a value of what this country stands for. If we are to have a separation, we will have it not through bombs but through referendum, debate, court challenge or whatever. That is the way we will deal with things, and I think that must be made clear to everyone who comes to this country. I was not born in this country. I am an immigrant, too. What I cherish about this country is the value of being able to have a debate and to disagree, to form a political party and say this is what I want, but not through violence.

Mr. Morgan: Mr. Adler is more articulate on this subject than I could be, so I will not repeat what he said. I will only point out a combination of what you asked and what Senator Milne referred to previously in the United Nations resolutions. What you do here, you hear it in Canada and you hear it worldwide, are political justifications for these acts. You would have to ask police forces what they know about particular incitements, but what we know as readers of world politics and world newspapers is that there is justification on political grounds of these acts.

If you read the Supreme Court of Canada's *Suresh* decision, you will see them saying that Canadian criminal law cannot depend on who is right and who is wrong as between India and Pakistan over the Kashmir. Canadian criminal law cannot depend on who is right or wrong as between the Sinhalese and the Tamils in Sri Lanka, or as between the Arabs and the Israelis in the Middle East. You could believe there is oppression on all sides, but Canadian criminal law has to define "crime" as crimes against humanity, like suicide bombing is. We cannot depend on foreign political justifications. That is the kind of discourse you do here in Canada and elsewhere.

The Chair: My last question, which may be excessively theoretical, relates to suicide bombers who are operating out of a religious motive. I realize that politics is usually a big part of the motive, but sometimes the principle motivation appears to be religious, or at least a principle motivation appears to be religious.

Après mes études à McGill, je me suis inscrit à la Osgoode Hall Law School en 1970. J'ai eu Irwin Cotler comme professeur. Peu de gens savent qu'avant d'enseigner à McGill, il a enseigné à l'Université York. Parmi les étudiants, nous étions trois à venir de Montréal, à l'époque où la Loi sur les mesures de guerre a été adoptée afin de renforcer la lutte contre le FLQ, le Front de libération du Québec, à une époque qui était loin d'être tranquille. Tous les étudiants d'Osgoode Hall protestaient contre l'adoption de ce texte. Je me souviens, nous étions deux aux côtés de M. Cotler, pour dire aux gens « Non, non, vous ne comprenez pas ».

J'ai vécu à Montréal de 1965 à 1970, c'est-à-dire à l'époque des manifestations, de la violence et des attentats à la bombe. C'était une forme de terrorisme. Peu de voix s'élevaient alors contre ce qui se passait, non pas, certes, contre la critique légitime — ni contre l'évolution du Québec — mais contre la violence et le terrorisme. Or, pour y mettre fin, il a fallu la Loi sur les mesures de guerre.

Il nous faut, je pense, affirmer à nouveau les valeurs de base de notre pays. S'il faut qu'il y ait séparation, qu'elle résulte non pas de bombes, mais d'un référendum, d'un débat, d'une décision de justice. C'est comme cela que nous procédons ici, et je pense qu'il conviendrait de le rappeler à tous ceux qui viennent s'installer dans notre pays. Étant moi-même immigrant, je peux dire que je suis particulièrement attaché au fait de pouvoir débattre d'une question, au droit de ne pas être d'accord, de former un parti politique et de défendre mes idées, mais pas par la violence.

M. Morgan : M. Adler s'exprime sur cette question avec une telle éloquence qu'il n'y a pas lieu pour moi de reprendre ses arguments. Je tiens simplement à revenir à la fois sur la question que vous avez posée et sur ce que le sénateur Milne a dit au sujet des résolutions des Nations Unies. Tant au Canada que dans les autres pays, on voit invoquer, pour justifier ces actes de terrorisme, des motifs politiques. Les services de police pourrait nous citer un certain nombre de cas d'incitation au terrorisme, mais ceux qui s'intéressent à la presse et à l'actualité internationale, savent que des motifs politiques sont invoqués pour justifier de tels actes.

Il ressort de l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Suresh*, que le droit pénal canadien ne saurait dépendre du litige qui oppose l'Inde et le Pakistan au sujet du Cachemire. Le droit pénal canadien ne peut pas dépendre de la lutte que se livrent, au Sri Lanka, les Cinghalais et les Tamouls, ou du conflit entre Arabes et Israéliens au Moyen-Orient. Vous pouvez, certes, juger qu'un peuple est opprimé, mais, en droit pénal canadien, les attentats suicides constituent des crimes, voire des crimes contre l'humanité. On ne saurait admettre, au Canada, que des motifs politiques nés à l'étranger soient invoqués pour justifier de tels actes. Voilà le genre de discours qu'il nous faut tenir à la fois au Canada et vis-à-vis de l'étranger.

La présidente : Ma dernière question, que vous jugerez peut-être tout à fait théorique, a trait aux auteurs d'attentats suicides qui agissent pour des motifs d'ordre religieux. Je sais qu'en général, la politique occupe, dans de tels motifs, une grande place, mais, parfois, les gens semblent avoir agi essentiellement

Someone would say, "If someone believes it is a noble thing, according to the tenets of their faith, to stand in a field and blow themselves up, if they do not damage anyone else, that is their religion."

Are there other examples that you can think of in Canadian law where, outside the Anti-Terrorism Act, this country says, in essence "We are sorry, but even if this is your religious faith, we take this particular act so seriously that we make it illegal anyway?" The only one I can come up with is polygamy, which is of a completely different order. Can you think of anything else?

Mr. Adler: We all remember in Vietnam the self-immolation of the monks. Going back to the example of blowing themselves up in a field, self-immolation did not involve a blowing up with even the partial chance that shrapnel will hit some kid playing further down the field. I do not know of any example where a religion would say, yes, it is noble to blow themselves up in a field just for the sake of blowing themselves up. A perversion occurs here. The attempt is always to blow themselves up or, I suppose in the case of the women with Down's syndrome, to blow them up, but always in a crowd.

There is a game on the Internet called Kaboom in which someone is wrapped with a suicide belt and they are walking. The object is to explode in the biggest crowd. They push the button, they see heads roll, they see blood, and there is a score card of how many are killed and how many are wounded. They then put themselves back together and, if they killed 10, their partner will then try to kill 12.

I do not know of any religion, frankly, that in modern-day form propagates that message. That does not mean that there are not individuals who claim that is what their religion stands for.

The Chair: They may even believe it.

Mr. Adler: They may very well believe it and, frankly, they ought to be prosecuted. That point brings us back to the U.K. law of anti-glorification.

The Chair: That is *sui generis*. I am looking for a semi-parallel.

Mr. Monahan: This act is designed to intimidate others and not simply to blow oneself up in a field for no reason other than they want to blow themselves up in a field. Unless there is an element of intimidation, I would not regard the other elements in section 83.01(01) as being covered by this bill.

The essence of suicide bombing is intimidation. As the RCMP witness testified, the horrific nature of the act is that the bomber is able to adjust and, therefore, cause maximum damage. A remote device may go off at a time when it does not cause much damage. The fact that the bomber can calibrate their actions to cause maximum damage increases the intimidation at issue, and it cannot be countenanced or accepted that it is legitimate to argue, by some twisted interpretation, that this is an element of their religion.

pour des motifs religieux, ou du moins pour des motifs présentés comme des motifs religieux. Dans ce cas-là, certains seront tentés de dire « Si quelqu'un croit, conformément aux principes de sa foi, que c'est un acte noble que de se faire sauter au milieu d'un champ, dans la mesure où ils ne font de tort à personne, j'estime que ça les regarde ».

Y a-t-il, hormis la loi antiterroriste, d'autres exemples de situations où le droit canadien affirme, en fait « Nous sommes désolés, mais même si les principes de votre foi l'autorisent, cet acte nous paraît d'une telle gravité que nous le déclarons néanmoins illégal ». Le seul qui me vienne à l'esprit est l'exemple de la polygamie, situation entièrement différente. En trouvez-vous un autre?

M. Adler : Rappelons-nous les moines qui se sont immolés au Vietnam. On a parlé de quelqu'un qui se fait sauter dans un champ, mais les moines qui se sont immolés n'ont pas employé d'explosifs et il n'y avait pas le moindre risque qu'un enfant jouant plus loin soit blessé par un éclat de bombe. Je crois, en l'occurrence, pouvoir parler de perversité car les gens qui se font sauter ou qui, comme dans le cas des deux femmes trisomiques, font sauter quelqu'un d'autre, choisissent toujours de le faire au milieu d'une foule.

On trouve, sur Internet, un jeu qui s'appelle Kaboom. Le protagoniste, qui est vêtu d'un attirail explosif, se promène. Le but est de se faire exploser parmi le plus grand nombre de personnes possible. Une simple pression du bouton fait voler les têtes et gicler le sang et il y a un tableau où l'on marque le nombre de morts et le nombre de blessés. On les rapièce et on recommence et si l'un en a tué 10, l'autre tentera d'en tuer 12.

Je ne connais aucune religion qui répande un tel message. Mais, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de gens qui affirment que c'est vraiment ce qu'ordonne leur religion.

La présidente : Peut-être le croient-ils.

M. Adler : Ils le croient peut-être, mais il y aurait lieu de les poursuivre. Cela nous ramène un peu à la loi britannique interdisant la glorification du terrorisme.

La présidente : Je dirais qu'il s'agit là d'un texte tout à fait à part. Je cherchais plutôt quelque chose d'analogue.

M. Monahan : Il s'agit, essentiellement, d'intimider la population et pas seulement de se faire sauter dans un champ simplement parce qu'on en a envie. Hormis cet aspect d'intimidation, je dirais que le projet de loi n'englobe pas les divers éléments prévus au paragraphe 83.01(01).

L'intimidation est, en effet, l'élément substantiel des attentats suicides. Comme nous l'a dit le témoin représentant la GRC, ce qu'il y a de particulièrement atroce, c'est que l'auteur de l'attentat suicide peut s'arranger pour faire un maximum de victimes. Une explosion télécommandée peut être déclenchée à un moment où elle ne fait que peu de victimes. Mais le fait que l'auteur de l'attentat suicide s'arrange pour faire un maximum de victimes renforce l'intimidation et on ne saurait admettre ou juger légitime de soutenir, en vertu d'une interprétation perverse, qu'une telle chose puisse faire partie de leur religion.

These examples of blowing oneself up in a field have a complete lack of reality and are spurious, with all due respect, and distracting from the essence of what this bill is trying to do.

Senator Milne: My question was on the submission of Professor Morgan. In the documents he provided, he included a letter from the Permanent Observer for Palestine to the United Nations Office in Geneva. The Permanent Observer points out that Hebron is a Palestinian city occupied by the Israeli armed forces during the 1967 war, et cetera. He goes on to say:

The Israeli occupation of the Palestinian territory . . . is the main reason for denying the Palestinian people the possibility to exercise their holy right to self-determination. . . .

People believe that they have a religious right to this. When we combine religion and politics, we have a volatile and abhorrent mixture.

Mr. Morgan: That is correct. We see that internationally. A combination of religious and political motives energizes these terrible crimes.

We have some Canadian cases where religion is used as a justification, not so much for self-harm but for harming others. I am thinking, in particular, of female genital mutilation, which we have outlawed as a criminal offence. That often comes with religious justification, but religion is no justification for harming a child that way. I also think of the Jehovah's Witness child blood transfusion cases. Religion is not a justification for withholding necessary, life-saving medical treatment from a child. Religion is protected under their charter of rights, but religious protection only goes so far; it does not go so far as to allow harm to others. Where religion crosses that line, we do not protect the religion; we protect the innocent victim.

Mr. Sandler: When you asked the question, I, too, was thinking about genital mutilation. It is not directly relevant to what we are talking about here, but you will find it interesting that aggravated assault is an offence under section 268 of the Criminal Code, and for greater certainty the Criminal Code provides what wounding or maiming includes under that section, and then it sets out what sometimes would be used as religious justification for genital mutilation. There is, in that section, an example of exactly what is trying to be accomplished here.

Senator Grafstein: I want to agree and disagree with two of our witnesses, and I will do it quickly.

I direct this comment to Dean Monahan and Mr. Sandler. I want to stick to suicide bombing not as an issue of proprietary interest or credit, but because it is well known in common usage. Suicide attacks and terrorist attacks are of a generic nature. Even

Les exemples tels que celui de cette hypothétique personne qui se fait sauter dans un champ sont dénués de réalité et ne servent qu'à nous détourner de l'objectif véritable de ce projet de loi.

Le sénateur Milne : La question concerne le mémoire présenté par le professeur Morgan. La documentation qu'il a réunie comprend une lettre de l'observateur permanent représentant la Palestine auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. L'observateur permanent commence à rappeler que Hébron est une ville palestinienne occupée par les forces israéliennes au cours de la guerre de 1967, et cetera. Puis, il ajoute que :

L'occupation du territoire palestinien par Israël [...] est la principale raison de refuser au peuple palestinien son droit sacré à l'auto-détermination [...]

Les gens estiment jouir à cet égard d'un droit sacré. Or, lorsqu'on combine religion et politique, on obtient un mélange explosif.

M. Morgan : C'est exact. C'est ce que l'on constate à l'échelle internationale. Ce mélange de motifs religieux et politiques sert d'impulsion à ces crimes épouvantables.

Il y a eu des cas, au Canada, où des motifs religieux ont été invoqués comme justification, pas tellement par des personnes qui souhaitent mettre fin à leurs jours, mais plutôt par des gens qui veulent faire du mal aux autres. Je pense notamment à la mutilation génitale des femmes, érigée au Canada en infraction pénale. On invoque souvent pour justifier cette pratique, des motifs religieux, mais aucune religion ne saurait justifier que l'on impose à un enfant un pareil supplice. Je pense également aux affaires où des témoins de Jéhovah ont refusé que l'on fasse une transfusion sanguine à leur enfant. La religion ne justifie aucunement que l'on refuse à un enfant un traitement médical qui seul permettra de lui sauver la vie. La liberté de religion est garantie par la Charte, mais elle ne donne pas lieu à un droit absolu et ne permet pas de faire du mal aux autres. Lorsque la religion franchit cette limite, ce n'est plus elle que nous souhaitons protéger, mais la victime innocente.

M. Sandler : Lorsque vous avez posé la question, j'ai moi aussi tout de suite pensé à la mutilation génitale. Cela ne concerne pas directement le sujet qui retient aujourd'hui notre attention, mais il est intéressant de noter que l'article 268 du Code criminel réprime les voies de fait graves et cette disposition du code précise ce qui est englobé au juste dans les notions de blessure ou de mutilation au sens de cet article. L'article 268 écarte ensuite l'argument qui pourrait être invoqué pour justifier la mutilation génitale par des motifs religieux. On voit donc dans cet article du Code criminel le parfait exemple de ce que nous souhaitons faire au moyen de ce projet de loi.

Le sénateur Grafstein : Je suis à la fois en accord et en désaccord avec deux de nos témoins et je vais très rapidement dire pourquoi.

Je m'adresse en l'occurrence au doyen Monahan et à M. Sandler. Je souhaite que l'on conserve le terme de « attentat suicide », pas parce que j'en revendique la paternité, mais parce que c'est un terme couramment employé. Les attentats suicides ou

the addition of the word “suicide” somehow militates against suicide bombing, which creates a different aura in language. To have the most educative effect, we should stick to the thing that people talk about the most. That is why I have stuck carefully with suicide bombing as opposed to expanding the wording.

Dean Monahan, I will use your example of intimidation. Assume that a person’s intention is merely to intimidate and sow fear, and not to attack and this person goes to an area in front of a church, mosque or synagogue. As Senator Baker asked the department officials, if the intention is to intimidate and sow fear in innocent people, what better way to do that than to wear a suicide wrapper on a Saturday or Sunday in front of a religious institution? That would not be a suicide attack but purely a suicide bombing. Self-immolation is suicide bombing.

Do you not agree that there is real merit in sticking with suicide bombing rather than using “suicide bombing or suicide attack”?

Mr. Sandler: Would you be satisfied if I said “yes”?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Sandler: At this point in my thoughts on that issue, I prefer the language “suicide bombing,” because it is easily understood. If I am right that the most important value of this bill is educative, serving as a deterrent and messaging both here and in the international community, it sends a powerful and unequivocal message. That having been said, I would not be fussed terribly if it were expanded to include suicide attacks, but my preference would be to leave it as is.

Mr. Monahan: I have no trouble with the bill. I support it. I think the bill should be enacted as it has been submitted. However, in response to Senator Grafstein, I would have no trouble if the wording were “suicide attack.” I am perfectly happy with “suicide bombing,” but the question was whether it could be “suicide attack.” That is fine. I have no difficulty with “suicide attack,” because it would serve the same denunciation of the act of martyrdom and eliminate that justification. I have no trouble with the bill as currently drafted, and I support it.

Mr. Adler: I will add a touch of realism. I know of no instances of anyone who has committed suicide bombing in the sense of pulling the plug on themselves in front of a school or church for the purpose of intimidating.

Second, when suicide vests are put together, they are not made only of dynamite. They use thousands of ball bearings, and that goes back again to what suicide bombing is all about. The purpose is not only to kill oneself and whoever happens to be in the immediate vicinity; the purpose is also to cause pain, disfigurement and horrific wounds in a greater radius than the range of the explosive.

attentats terroristes constituent une catégorie spécifique. Le mot « suicide » comporte, me semble-t-il, une réprobation implicite et a, pour cela, une résonance particulière. Si nous voulons faire œuvre de pédagogie, il faut employer le vocabulaire courant. C’est pourquoi j’ai défendu l’emploi du terme « attentat suicide », sans vouloir qu’on y ajoute quoi que ce soit.

Monsieur le doyen, revenons à ce que vous avez dit au sujet de l’intimidation. Supposons que l’auteur de l’attentat veuille simplement intimider et faire régner la peur. Disons que, sans avoir l’intention de commettre un attentat, il se choisit un emplacement devant une église, une mosquée ou une synagogue. Le sénateur Baker a demandé aux représentants du ministère si, pour celui qui souhaite intimider et faire régner la terreur parmi des innocents, le meilleur moyen de procéder ne serait pas de revêtir un attirail explosif et de se stationner, un samedi ou un dimanche, devant un établissement religieux. Il ne s’agirait pas alors d’un attentat suicide, mais simplement d’une immolation suicidaire. Or, pour moi, l’auto-immolation constitue un attentat suicide.

N’êtes-vous pas d’accord qu’on devrait conserver, dans le projet de loi, l’expression « attentat suicide » au lieu de parler de « attentat suicide ou attaque suicidaire »?

M. Sandler : Seriez-vous heureux si je répondais oui?

Le sénateur Grafstein : Oui.

M. Sandler : Je préfère l’expression « attentat suicide » qui me paraît plus compréhensible. Si j’ai raison et que ce projet de loi a une valeur essentiellement éducative et qu’il s’agit d’exercer un effet de dissuasion à l’échelle tant nationale qu’internationale, j’estime que ce texte véhicule un message à la fois puissant et clair. Cela dit, je n’aurais pas vraiment d’objection si l’on décidait d’ajouter le terme d’attaque suicidaire, mais je préférerais conserver la formulation actuelle.

M. Monahan : Je n’ai rien à redire au sujet de ce texte. J’y suis en effet favorable et j’estime qu’il devrait être adopté sous sa forme actuelle. Je dois dire, en réponse au sénateur Grafstein, que je ne m’oppose aucunement à la formule « attaque suicidaire ». L’expression « attentat suicide » me satisfait pleinement, mais on a soulevé la question d’une autre formulation. L’expression « attaque suicidaire », ne me paraît pas mauvaise, car elle aussi connote une condamnation du martyr et supprime la justification qu’on pourrait en tirer. Je suis partisan de ce projet de loi et je n’ai rien à redire à sa formulation actuelle.

M. Adler : Permettez-moi d’ajouter un complément de réalité. Je n’ai jamais entendu parler de quelqu’un qui, simplement pour intimider, se serait immolé devant une école ou une église.

J’ajoute que lorsqu’on confectionne un gilet explosif, on n’y met pas seulement de la dynamite mais également des milliers de roulements à bille. Cela nous ramène au but essentiel des attentats suicides. En effet, il ne s’agit pas seulement de se tuer en amenant avec soi quelques personnes qui se trouveraient alentour. Le but est, en effet, de faire mal, de défigurer et de causer des blessures atroces au plus grand nombre de personnes possible.

The Chair: Thank you all. As Senator Milne said, it is a treat to have the benefit of such deeply experienced people. We are grateful to you all.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 10, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings), met this day at 10:53 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, which is continuing its study of Bill C-210.

We are pleased to have with us this morning as a witness the Honourable Reuben Bromstein, President of Canadians Against Suicide Bombing.

Hon. Reuben Bromstein, President, Canadians Against Suicide Bombing: I am honoured to be here before you. I am the president of the organization, Canadians Against Suicide Bombing, CANASB. Last night, Senator Milne asked me to provide her with a copy of this document brief, which I can give you to send out. It sets out a lot about who we are, and it has some of the information that you already have.

We are a group of dedicated and experienced men and women who work together to help end the scourge of suicide bombing. We have gathered pretty broad support. In our views, there are three good public policy reasons to make a legal change: It will help build and strengthen the consensus in Canadian society on this issue; it will serve as a clear deterrent for those among us who might not be committed to this consensus; and it offers an opportunity for Canada to take the lead and send a message to further international commitment.

You have my outline, which I do not think I need to repeat. I would like, with your permission, to go through the list of names and how they connect to what it is we are doing, which will give you some idea of the support that we have received and how this has developed.

Beginning at the top of the list, there is the Honourable Lincoln Alexander. We were talking about him appearing at your committee, but he is too fragile. I have worked with him and the Ontario Bar Association.

Haithem Al-Hassani is one of our directors. As you can see, he is a Canadian-Iraqi. He is the president of the Iraq Foundation in

La présidente : Je vous remercie. Comme le sénateur Milne l'a si bien dit, c'est un plaisir de se retrouver en compagnie d'esprits aussi distingués. Le comité est heureux de vous avoir accueillis.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 10 avril 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 53 pour examiner le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides), qui lui a été renvoyé.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui poursuit l'étude du projet de loi S-210.

Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin à titre de témoin l'honorable Reuben Bromstein, président des Citoyens contre les attentats suicides.

L'honorable Reuben Bromstein, président, Citoyens contre les attentats suicides : C'est un honneur de comparaître devant vous. Je suis président de l'organisme Citoyens contre les attentats suicides, ou CANASB. Hier soir, le sénateur Milne m'a demandé de lui remettre un exemple de ce mémoire, que je peux vous donner à distribuer. Il présente beaucoup de renseignements sur notre organisme et d'autres renseignements que vous possédez déjà.

Le CANASB est un groupe d'hommes et de femmes dévoués et d'expérience qui unissent leurs efforts dans le but d'éliminer le fléau que sont les attentats suicides. Nous avons obtenu un assez large soutien en faveur de cette initiative. À notre avis, il y a trois bonnes raisons d'intérêt public pour apporter des modifications à loi : cette mesure législative permettra d'étendre et de renforcer le consensus qui existe au sein de la société canadienne à ce sujet; elle vise clairement à jouer un rôle dissuasif auprès de ceux d'entre nous qui n'ont peut-être pas encore adhéré à ce consensus; elle offre au Canada l'occasion de prendre l'initiative et de lancer un message susceptible de renforcer l'engagement au niveau international.

Vous avez mon exposé, que je ne crois pas avoir besoin de reprendre ici. Avec votre permission, je vais passer en revue une liste de noms en expliquant le lien de chacune de ces personnes avec notre action, ce qui vous donnera une idée du soutien que nous avons reçu et de son évolution.

Tout en haut de la liste se trouve l'honorable Lincoln Alexander. Nous avons discuté de la possibilité qu'il compareisse devant le comité, mais sa santé est trop frêle. J'ai travaillé avec lui et l'Association du Barreau de l'Ontario.

Haithem Al-Hassani est l'un des administrateurs de l'organisme. Comme son nom l'indique, il est un Canadien

Washington. I was on the phone with him yesterday in Iraq, and he wished me the best and said, "Please, ask them to support us."

I was also at lunch yesterday with the ambassador from Iraq, who said that anything that he can do to be helpful, he would like to offer to do.

Then I go down the list to the Honourable Ed Broadbent, who was at one of our very first events in Ottawa. If you check our website, you will see a picture of him with the Honourable Stockwell Day and the Honourable Irwin Cotler supporting us back then.

Then the next one that I select is the Right Honourable Kim Campbell, and I will read what she sent to me a while ago:

It is this whole process that has to be denied legitimacy by holding all the participants culpable in law and opinion. . . . We need to create a seamless web of legal liability around terrorist acts. . . . What is perhaps not clearly established and could be done by your campaign is to extend EXPLICIT legal liability for terrorism committed by suicide bombers to ALL who have played a role in encouraging, assisting or rewarding . . . the act.

As a result of that, I met with Senator Grafstein and, ultimately, the bill was involved. That was part of the agenda that made me do what I am doing.

The next person in the list is Chand Chandaria. He is a Jain and an example of the interfaith breadth of the people who support us. He is in an international conglomerate with businesses all over the world. He is a friend, and we meet regularly.

Then we have the Right Honourable Jean Chrétien. A couple of weeks ago I got a phone call and the phone call went like as follows: "This is former Prime Minister Jean Chrétien, and I want you to know" I called my wife and said, "Is somebody joking with me?" I called back, and sure enough it was Mr. Chrétien. We had an interesting discussion where he said that the problem today is that we do not have tanks. What will we do with them, attack the Americans? It is a different war, and we have to recognize that for what it is and how to deal with it. We had an interesting discussion about that.

The next person I would like to refer you to is Tarek Fatah, founder of the Muslim Canadian Congress. Just so you are aware of some of the things that we do, the Iraq websites and the Sri Lanka websites have our bill and our petition in Muslim design. You can access them, and they are also on our website.

The Honourable L. Yves Fortier is also very heavily involved as a mediator internationally, one of the most prominent ones, and that is what I have been doing since I retired. He also said to

d'origine iraquienne. Il est aussi président de l'Iraq Foundation, à Washington. Il se trouve actuellement en Iraq et je l'ai eu au téléphone hier. Il m'a souhaité bonne chance en disant : « S'il vous plaît, demandez-leur de nous appuyer. »

Hier également, j'ai déjeuné avec l'ambassadeur de l'Iraq, qui m'a dit qu'il était prêt à faire tout ce qu'il pourrait pour soutenir la cause.

Plus loin dans la liste se trouve l'honorable Ed Broadbent, qui a participé à l'une de nos premières activités à Ottawa. Si vous vous rendez sur notre site Web, vous verrez une photographie de lui avec l'honorable Stockwell Day et l'honorable Irwin Cotler, qui nous ont accordé leur appui.

Le prochain nom que je remarque dans la liste est celui de la très honorable Kim Campbell, dont je vais lire le message qu'elle m'a fait parvenir il y a un moment :

C'est toute une démarche à laquelle il faut nier toute légitimité en rendant tous les participants coupables en droit et aux yeux de l'opinion... Il nous faut créer un réseau intégré de responsabilité juridique autour des actes terroristes... Ce qui n'est peut-être pas clairement établi et pourrait l'être grâce à votre campagne, c'est qu'il faut étendre EXPLICITEMENT la responsabilité juridique à l'égard des actes des kamikazes à TOUS ceux qui ont encouragé, facilité ou récompensé... ces actes.

C'est ainsi que j'ai rencontré le sénateur Grafstein et que, au bout du compte, le projet de loi a vu le jour. Cela a fait partie de la démarche qui m'a amené à faire ce que je fais.

Le prochain sur la liste est Chand Chandaria. Il est jaïn et illustre la grande variété des confessions qui nous appuient. Il travaille pour un conglomérat international qui compte des entreprises dans le monde entier. Il est pour moi un ami et nous nous rencontrons régulièrement.

Il y a également le très honorable Jean Chrétien. Il y a une quinzaine de jours, j'ai reçu un appel téléphonique, et mon interlocuteur disait à peu près ceci : « Ici l'ancien premier ministre Jean Chrétien. Je voudrais savoir[...] » J'ai appelé ma femme et je lui ai demandé : « Est-ce que c'est un canular? » J'ai rappelé, et il s'agissait effectivement de M. Chrétien. Nous avons eu une conversation intéressante au cours de laquelle il m'a dit que le problème, aujourd'hui, était que nous n'avions pas de chars d'assaut. Qu'est-ce que nous en ferions? Nous attaquerions les Américains? Il s'agit d'une guerre différente, et il nous faut l'admettre et voir ce que nous pourrions faire. Nous avons eu à ce sujet une intéressante discussion.

La prochaine personne que je voudrais signaler est Tarek Fatah, fondateur du Muslim Canadian Congress. Pour vous donner une idée de ce que nous faisons, je vous invite à vous rendre sur les sites Web de l'Iraq et du Sri Lanka, où se trouvent la version musulmane de notre projet de loi et de notre pétition. Vous y avez accès, et les mêmes éléments se trouvent sur notre site Web.

L'honorable L. Yves Fortier s'occupe aussi beaucoup de médiation au niveau international. Il est l'un des médiateurs les plus en vue. Je fais ce travail depuis que je suis à la retraite.

me, "You have got to make this thing work." He was a Security Council president, as you know, and that is the kind of support that we have gathered.

Buzz Hargrove, LLD sent money to help support us; I met him. Down the list, there are some of the religious leaders. There is the Most Reverend Andrew Hutchinson, who is the archbishop of the Anglican Church. There is the Reverend Stephen Kendall from the Presbyterian Church.

I have been involved with interfaith work for a number of years and people who helped to create CANASB in the beginning, Catholics, et cetera. In this list, you will find, from the Jewish synagogues, the leading orthodox, the leading conservative and the leading reform rabbis. Therefore, we have an interfaith dimension throughout what it is that we are doing.

The Honourable Marc Lalonde also voiced this. He is one of the leading mediators internationally. He said, "Look, we bring people together. You can help bring people together on this issue."

Major-General Lewis MacKenzie said to me not too long ago, "Reuben, if you want me there, I am on standby." I did not think it would be quite right to have him here, so I let that go.

Preston Manning was one of the first people to support us.

There is also Dr. Salim Mansur, who has a fatwa issued against him. When I finish my presentation, I hope you will allow me to read the message that he sent the other day from Bali. It is at the end.

I met Imam Abdul Hai Patel at the Canadian Council of Christians and Jews dinner. He said, "Of course, this is what we must do. We must help those who do not properly deal with the issue to understand that we have to deal with it properly."

I recently ran a seminar for the Ontario Bar Association and the Honourable Bob Rae was one of my panellists. I told him I was going up to Ottawa, and he said, "As you know, I was involved in the Sri Lanka problem. Maybe I can get you a Sri Lanka lawyer." I figured that was not necessary with the people we had yesterday.

I was on the phone with John Tory, LLB at length a while ago. While I was on the phone with him his daughter said, "I wonder if we can get them some musicians to support this bill." I could not get into that. Then he got involved in a leadership campaign, and he was not able to do very much.

Next on the list is the Right Honourable John Turner. I worked with Mr. Turner many years ago when he was the justice minister. Recently, when he signed on, he sent me a photograph that he had signed of the two of us together when I was doing those things.

These are the people. It is a very broad perspective. They are helping us to work to get this type of legislation passed.

M. Fortier m'a dit : « Il faut que ce que vous faites aboutisse. » Il a été président du Conseil de sécurité, comme vous le savez. Vous voyez quelle est la qualité de nos appuis.

Buzz Hargrove a donné de l'argent pour soutenir nos efforts, et je l'ai rencontré. Plus loin dans la liste, on trouve des dirigeants religieux, dont le très révérend Andrew Hutchinson, archevêque de l'Église anglicane, et le révérend Stephen Kendall, de l'Église presbytérienne.

Je m'occupe de travail interconfessionnel depuis un certain nombre d'années et j'ai des contacts avec des gens qui, au départ, ont aidé à créer CANASB, avec des catholiques, et cetera. Dans la liste, on trouve également, représentant les synagogues, les principaux rabbins orthodoxe, conservateur et réformiste. Il y a donc une dimension interconfessionnelle dans toute notre action.

L'honorable Marc Lalonde, qui est un des grands médiateurs au niveau international, a dit ceci : « Nous rassemblons des gens. Vous pouvez aider à rassembler des gens autour de cet enjeu. »

Le major général Lewis MacKenzie m'a dit il n'y a pas très longtemps : « Reuben, si vous avez besoin que j'y aille, je suis à votre disposition. » Il ne m'a pas semblé que ce serait tout à fait la bonne chose de le faire comparaître. J'ai donc laissé passer l'occasion.

Preston Manning a été l'un des premiers à nous appuyer.

Salim Mansur, qui est sous le coup d'une fatwa, figure aussi sur la liste. Lorsque j'aurai terminé mon exposé, j'espère que vous me permettrez de lire le message qu'il a envoyé l'autre jour depuis Bali. C'est à la fin du document.

J'ai rencontré l'imam Abdul Hai Patel au dîner du Canadian Council of Christians and Jews. Il a dit : « Bien sûr, c'est ce que nous devons faire. Nous devons aider ceux qui n'abordent pas l'enjeu correctement à comprendre que nous devons nous y prendre de la façon qui convient. »

J'ai dirigé récemment un séminaire pour l'Association du Barreau de l'Ontario, et l'honorable Bob Rae était l'un des experts invités. Je lui ai dit que j'allais à Ottawa, et il m'a fait observer : « Comme vous le savez, je me suis occupé du problème du Sri Lanka. Je peux peut-être vous trouver un avocat sri-lankais. » Étant donné les gens que nous avons rencontrés hier, cela ne m'a pas semblé nécessaire.

Il y a un certain temps, j'ai eu un long échange téléphonique avec John Tory. Pendant l'appel, sa fille a dit : « Je me demande si nous pouvons trouver des musiciens qui donneraient leur appui au projet de loi. » Puis, John Tory a dû s'occuper d'une campagne de direction, et il n'a pas pu faire grand-chose d'autre pour nous.

Il y a ensuite sur la liste le très honorable John Turner, avec qui j'ai travaillé il y a longtemps, à l'époque où il était ministre de la Justice. Récemment, lorsqu'il a accepté de signer, il m'a fait parvenir une photographie signée de nous deux à l'époque de notre collaboration.

Voilà les signataires. Ils sont très largement représentatifs, et ils nous aident dans nos efforts en vue de faire adopter le projet de loi.

We have been covered in the media. The *National Post* published the article entitled "The ultimate crime," which will be in the documents that Senator Milne asked me for if you decide to send it around.

I believe that the term "suicide bombing" is in common parlance. People relate to the words. It is almost like, instead of saying "car," saying "Honda." The term triggers an instantaneous response in your head. You do not have to describe it. People know what it means. It may not be technically correct in every situation, but it is in daily parlance in the media.

Passing the legislation would send a signal about our values domestically, that we are a mixed society, and we cannot justify martyrdom to legitimize it. Every day, on my Internet, from Google, I receive many different items from many different websites including articles on suicide bombing. Some of it I cannot handle, especially when they show the children being told by their mother that the mother will die and the child should follow in the mother's example of suicide bombing. I cannot handle that, but I have to watch it and deal with it as best I can.

We know what happened with the British planes last week. We know it is coming here possibly, so we have to do something about it if we can. Our website, if you have had the chance to check it, has the countries, many different countries that are struggling with this. It is not the cause. We do not get into an argument about the justification of a cause. They are all different. There are Irish suicide bombers, Chinese suicide bombers and Iraqi suicide bombers; there are all sorts of them. We say that this means is simply not justifiable. It is wrong; it is wrong in law, in faith and should not be done, so we say let us catch the words. Let us do something about it.

I would like to read to you now, as I promised Mr. Mansur I would when I spoke to him. He sent me his email because he has been trying to come here for quite a while. He is with the influential Asia Society's Williamsburg Conference, which the Indian government is the host, and the President of Indonesia was scheduled to be there with representatives from the United States, Thailand, India, China, Japan and Pakistan. Mr. Mansur's email to you reads as follows:

Honourable Members of the Senate:

I had expected through the years I worked with The Honourable Reuben Bromstein and Canadians Against Suicide Bombing to attend the Committee hearings if and when Bill S-210 introduced by Senator Grafstein took place. I am presently attending a conference in Bali, Indonesia on 'Islam in Asia' and, hence, regrettably cannot be in Ottawa to lend my voice in person in support of this Bill.

He happens to be, as a professor, extremely knowledgeable about that and has written internationally on these issues in regard to Islam. He continues:

Les médias se sont intéressés à notre mouvement. Le *National Post* a publié l'article « The Ultimate Crime », qui se trouve parmi les documents que le sénateur Milne m'a demandés et que vous déciderez peut-être de faire distribuer.

Je crois que l'expression « attentat suicide » est entrée dans la langue courante. Ces mots disent quelque chose à la plupart des gens. C'est presque comme si on disait « Honda », au lieu de « voiture ». L'expression évoque automatiquement quelque chose. Pas besoin de description. Les gens savent de quoi il s'agit. Elle n'est peut-être pas toujours utilisée à bon escient, mais elle se retrouve dans la langue courante des médias.

L'adoption du projet de loi lancerait un message au sujet de nos valeurs nationales, ferait comprendre que notre société est diverse et que nous ne pouvons pas justifier le martyr pour lui conférer la légitimité. Tous les jours sur mon site Internet, je reçois sur Google de nombreux éléments provenant de différents sites Web, dont des articles sur les attentats suicides. Il y a parfois des choses que je ne peux pas supporter, par exemple lorsqu'une mère dit à ses enfants qu'elle va mourir en faisant un attentat suicide et que l'enfant doit suivre l'exemple de sa mère. C'est insoutenable, mais je dois regarder et réagir de mon mieux.

Nous savons ce qui est arrivé aux avions britanniques la semaine dernière. Nous savons que les mêmes problèmes risquent de surgir chez nous. Nous devons faire tout notre possible pour les empêcher. Si vous avez eu l'occasion de consulter notre site Internet, vous aurez remarqué qu'il indique les pays, les nombreux pays qui sont aux prises avec ce problème. Ce n'est pas la cause qui est l'enjeu. Nous ne parlons pas de la justification de la cause. Toutes les causes sont différentes. Il y a des kamikazes irlandais, chinois, irakiens, et cetera. Notre position est que l'attentat suicide est un moyen qui n'est tout simplement pas justifiable. C'est mal; c'est mal aux yeux de la loi et c'est mal aux yeux de la religion. Nous disons donc qu'il faut intervenir et tenter de faire quelque chose.

Je voudrais maintenant vous lire un message, comme j'ai promis à M. Mansur de le faire lorsque nous nous sommes parlé. Il m'a fait parvenir ce message par courrier électronique parce qu'il essaie de venir ici depuis un bon moment. Il travaille à l'influente Williamsburg Conference de l'Asia Society, dont le gouvernement indien est l'hôte, et où le président de l'Indonésie devait être présent, avec des représentants des États-Unis, de la Thaïlande, de l'Inde, de la Chine, du Japon et du Pakistan. Voici le texte du message électronique que M. Mansur vous envoie :

Honorables sénateurs,

Je travaille depuis des années avec l'honorable Reuben Bromstein et l'organisation Citoyens contre les attentats suicides, et je m'attendais à témoigner aux audiences du Comité si jamais le projet de loi S-210 présenté par le sénateur Grafstein se concrétisait. J'assiste en ce moment à une conférence à Bali, en Indonésie, qui porte sur l'Islam en Asie, et je ne peux donc malheureusement pas me rendre à Ottawa afin d'appuyer en personne ce projet de loi.

M. Mansur est professeur et connaît extrêmement bien le sujet. Il a fait paraître un peu partout dans le monde des articles sur la question, abordée sous l'angle de l'islam. Il poursuit :

I have been speaking about Bill S-210 with a number of participants at the conference here in Ubud, Bali. I have not encountered any disagreement from any individual, Muslim or non-Muslim, on the substance and purpose of this Bill, and hopefully its passage into law. Let me mention one individual with whom I spoke about this bill. Abdullah Abdullah is a former Foreign Minister of the first post-Taliban government in Kabul supported by NATO countries, and presently Chairman of the Massoud Foundation, an NGO committed to the making of Afghanistan into a free and democratic country. Massoud Foundation is named after Shah Massoud, the brave Afghan leader during the decade-long war against the former Soviet Union killed by suicide-bombers of Osama bin Laden's al Qaida terrorist organization on the eve of September 11, 2001. Abdullah Abdullah is fully supportive of Bill S-210 and he hopes that Canadian parliamentarians will, by passing this Bill, send a resounding message to the Arab-Muslim world and beyond how a civilized, democratic and highly respected country as Canada views the terrible plague of asymmetrical warfare launched by forces of radical Islam to deny Muslims, as in Afghanistan, to move forward and embrace the modern world of democracy, pluralism, science and gender equality. Similar is the sentiment of others, particularly women participants who watched with horror the murder of the Pakistani leader, Benazir Bhutto, last December.

I urge you, honourable senators, please do not let this opportunity pass in sending a powerful message across Canada and the world by supporting Bill S-210 — a simple and yet unmistakable message that as Canadians we will do whatever is legal and appropriate to defeat those who plan and execute such evil as suicide-bombings to intimidate governments and common people unwilling to bend to their anti-democratic and regressive use of politics, society and religion.

He echoes properly what I would have said in conclusion; for that I offer it to you.

Senator Andreychuk: Thank you for your presentation and your commitment to the issue. As I said in the speech on the floor of the Senate, I do not believe there are many Canadians who would support suicide bombings, although I will acknowledge that there may be some. I believe the majority of Canadians are adamantly against suicide bombing and that concept.

I am struggling with the definition of the term "suicide bombing" within a Criminal Code context because if we say that suicide bombing is included in terrorist activity, I would presume it was already there. I think most experts say it is. If we are now about to clarify it — I am not sure why we are clarifying it, I

J'ai discuté du projet de loi S-210 avec plusieurs participants à la conférence ici, à Ubud, à Bali. Personne n'a exprimé son désaccord, pas plus chez les musulmans que chez les non-musulmans, sur le fond autant que sur l'objet du projet de loi et, espérons-le, sur son éventuelle édicition. Je mentionnerai un seul de mes interlocuteurs, M. Abdullah Abdullah, ancien ministre des Affaires étrangères au sein du premier gouvernement de Kaboul qui a succédé aux Talibans et jouissait de l'appui des pays de l'OTAN. Il occupe actuellement le poste de président du conseil de la Fondation Massoud, ONG qui se dévoue pour faire de l'Afghanistan un pays libre et démocratique. La Fondation Massoud doit son nom à Shah Massoud, ce courageux leader afghan de la longue guerre contre l'ancienne Union soviétique qui a été abattu par des terroristes suicidaires de l'organisation Al-Qaïda, de Ben Laden, tout juste avant les attaques du 11 septembre 2001. M. Abdullah Abdullah appuie sans réserve le projet de loi S-210 et espère que les membres du Parlement canadien vont, en adoptant ce texte législatif, envoyer un message retentissant au monde arabo-musulman et à tous les autres États pour montrer qu'un pays civilisé, démocratique et hautement respecté comme le Canada décrie ce terrible fléau, véritable guerre asymétrique déclenchée par les adeptes d'un islam radical afin d'empêcher les musulmans, comme en Afghanistan, de progresser et de joindre un monde moderne fondé sur la démocratie, le pluralisme, la science et l'égalité entre les hommes et les femmes. Les autres participants ont exprimé une opinion semblable, particulièrement les femmes qui ont assisté avec horreur à l'assassinat de la dirigeante pakistanaise Benazir Bhutto, en décembre dernier.

Je vous prie, honorables sénateurs, de ne pas laisser passer cette occasion de lancer un message vigoureux dans tout le Canada et le monde entier en appuyant le projet de loi S-210. Il s'agit d'un message simple mais limpide indiquant que nous, Canadiens, sommes prêts à faire tout ce qui est légal et approprié pour stopper ceux qui planifient et exécutent ces actes ignobles que sont les attentats suicides afin d'intimider les gouvernements et les membres de la population qui refusent d'adhérer à leurs notions antidémocratiques et régressives de la politique, de la société et de la religion.

M. Mansur dit là ce que j'aurais proposé comme conclusion. C'est dans cet esprit que je vous ai présenté ce message.

Le sénateur Andreychuk : Merci de votre exposé et de votre dévouement à cette cause. Comme je l'ai dit dans l'intervention que j'ai faite au Sénat, je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de Canadiens qui appuient le recours aux attentats suicides, mais j'avoue qu'il doit y en avoir quelques-uns. Selon moi, la majorité des Canadiens sont tout à fait contre les attentats suicides et l'idée même d'attentat suicide.

J'ai du mal avec la définition de l'expression « attentat suicide » dans le contexte du Code criminel, car, si nous disons que ces attentats sont compris dans la notion d'activité terroriste, je présume quant à moi qu'ils sont déjà visés par la loi. Je crois que c'est l'avis de la plupart des experts. Si nous nous apprêtons à

thought it was there all the time and that that was already part of our law — if we think there is some political message, some societal message that warrants us identifying suicide bombing, how would you define it? Having been a judge myself, I want some precision.

The concept is known, but we need precision in the Criminal Code and in our activities. How would you define suicide bombing?

Mr. Bromstein: You initially said that we are suggesting it is not defined. We are not suggesting that. We are suggesting that picking wording to symbolize the terrorism that is associated in people's minds would help.

Let us take an example that happened last week. We all know that people who use cellphones while driving can have accidents. It is wrong, and we know that. However, two provinces last week decided to pass legislation banning the use of cellphones while driving. It particularizes an event that we all know is wrong and sends the message: Do not do it.

That is what this bill does; it sends a message. I do not think we need to define it. We do not need to be precise, because it is there in the legislation; you are quite correct. We are sending a message to people that this is a growing trend over many years. It keeps growing in more countries. Every day, more people are being killed.

We are triggering something in you, the average Canadian, to say: Let us pay some attention to this. Let us recognize that Canada can do something about this by being explicit. Let us stop those who are naive and wish to become suicide bombers. Those words trigger that.

In that sense, we do not need to be more precise. It is precise. We are suggesting that we do what they have done with cellphones and with all the other pieces of legislation that particularize a point. We are saying that this is the example that helps you, the individual Canadian, to recognize what must be done.

By the way, the lawyers yesterday dealt with this at length.

Senator Andreychuk: I wanted your opinion on this.

Mr. Bromstein: I accept what they say. They are very articulate and know more about the issue than I do.

Senator Andreychuk: I will leave that one alone.

My concern about the cellphone example is that I do not believe everyone thinks that driving and using a cellphone is wrong. If anyone thinks it is slightly wrong, they say that we will go to a non-hand-held device of some sort. I believe there is a debate, and the government is taking leadership in that.

clarifier la question — je ne vois pas très bien pourquoi nous le ferions, car il m'a toujours semblé que la notion d'activité terroriste englobait celle d'attentat suicide, que cela faisait déjà partie de notre loi —, si nous pensons qu'il y a un message politique, un message social à lancer en désignant expressément l'attentat suicide, comment le définirions-nous? Comme j'ai été juge, je tiens à une certaine précision.

La notion est connue, mais nous avons besoin de précision dans le Code criminel et dans nos activités. Comment définiriez-vous l'attentat suicide?

M. Bromstein : Au départ, vous avez dit que nous laissons entendre que la notion n'est pas définie. Nous ne disons pas cela, mais plutôt qu'il serait utile de choisir des mots qui, dans l'esprit des gens, symbolisent le terrorisme.

Prenons un exemple de la semaine dernière. Nous savons tous que ceux qui se servent d'un téléphone portable au volant risquent d'avoir des accidents. C'est mal, et nous le savons. Toutefois, la semaine dernière, deux provinces ont décidé de légiférer pour interdire l'utilisation de ces téléphones au volant. Cette intervention attire l'attention sur un comportement que nous considérons tous comme mauvais et lance un message : ne le faites pas.

Voilà ce que fait le projet de loi : il lance un message. Je ne crois pas que nous ayons besoin d'une définition. Nous n'avons pas besoin d'être précis, car, comme vous le dites fort justement, tout se trouve dans la loi. Nous lançons un message disant que ce comportement tend à prendre de l'ampleur depuis des années. Il devient de plus en plus fréquent dans de plus nombreux pays. Tous les jours, un nombre plus grand de personnes se font tuer.

Nous voulons déclencher un réflexe chez le Canadien, l'amener à se dire qu'il faut faire attention à ce problème. Reconnaissons que le Canada peut faire quelque chose en étant explicite. Arrêtons dans leur élan ceux qui, par naïveté, souhaiteraient devenir des kamikazes. Voilà ce que ces mots permettent de faire.

En ce sens, nous n'avons pas besoin de plus de précisions. Tout est précis. Nous proposons de faire ce qu'on a fait dans le cas des téléphones portables, ce qu'on a fait dans toutes les autres lois qui insistent plus particulièrement sur un point. Selon nous, c'est là l'exemple qui aide le simple Canadien à prendre conscience de ce qu'il faut faire.

Soit dit en passant, les avocats ont longuement parlé de cette question hier.

Le sénateur Andreychuk : Je voulais connaître votre opinion.

M. Bromstein : J'accepte leur point de vue. Ils sont très éloquents et ils connaissent la question mieux que moi.

Le sénateur Andreychuk : Je vais laisser ce dernier point de côté.

Ce qui me préoccupe, dans l'exemple du téléphone portable, c'est que, selon moi, tout le monde n'est pas d'avis qu'il est condamnable de se servir d'un portable quand on est au volant. Et si quelqu'un pense que ce n'est pas tout à fait bien, il se dit qu'il va employer un appareil mains libres. La question fait l'objet d'un débat, et le gouvernement prend les devants.

I do not hear a debate in Canada about its usefulness or not. Most people find suicide bombing abhorrent. I am concerned that we trap the activity correctly. If we are sending the signal, we had better know what we mean by "suicide bombing." Is it a bomb, or can it be an attack, or can it be some other concept where someone utilizes their own life to take other people's lives?

Mr. Bromstein: I am not suggesting that the word "attack" would not cover some things that suicide bombing does not cover. That is not my point. There is a debate. I wish that you were wrong about whether suicide bombing is acceptable or not. Unfortunately, I see that regularly.

Salim Mansur has a fatwa issued against him because of things he does and stands for, so there is a debate. We are trying to simply say that this is the method of identifying it. I do not know how else to say that.

Senator Andreychuk: It is an international debate.

Mr. Bromstein: It is a debate in Canada. There are people who debate the issue in Canada. I wish I were wrong.

Senator Andreychuk: Would you put on the record the source?

Mr. Bromstein: I would have to go back and dig out the material. Do you suggest that there are not people who think that suicide bombing is acceptable, that it is justifiable? There is an article in the *Osgoode Hall Law Journal* suggesting that suicide bombing is justifiable.

Senator Andreychuk: I am suggesting that there has been in Canada, and will continue to be, either an academic debate or another type of debate, for whatever reasons, within a small segment. I think that is known. What I am saying is that I believe the majority of Canadians agree with you.

Mr. Bromstein: I have no disagreement.

Senator Joyal: I read your brief. It does not address specifically, with all due respect, the letter that the Minister of Justice sent to you. I do not believe I am revealing a confidential letter here, because I am sure it has circulated. I have a copy dated March 19, 2008. I am not sure that is the date of the letter, but it is the text of the letter I received, and it comes from the ministerial correspondence unit. Do you have a copy of that letter?

Mr. Bromstein: Yes, I do.

The Chair: Would you provide a copy of that to the clerk?

Senator Joyal: Of course, I will provide a copy.

I do not think I am breaching the confidentiality of the correspondence between you and the Department of Justice Canada.

Mr. Bromstein: No, you are not.

Je ne remarque pas de débat au Canada sur son utilité. Par contre, la plupart des gens ont les attentats suicides en horreur. Je tiens à ce que nous réprimions correctement ces actes. Si nous lançons un message, nous faisons mieux de savoir ce que nous entendons par « attentat suicide ». S'agit-il de l'utilisation d'une bombe, d'une attaque ou d'un autre comportement par lequel on tue d'autres personnes en sacrifiant sa propre vie?

M. Bromstein : Je ne veux pas dire que le terme « attaque » ne désignerait pas des comportements autres que l'expression « attentat suicide ». Ce n'est pas ce que je veux faire ressortir. Il y a débat à ce sujet. Je voudrais que vous ayez tort, à propos de l'acceptabilité de l'attentat suicide. Malheureusement, ce genre de comportement a lieu régulièrement.

Salim Mansur fait l'objet d'une fatwa à cause de certaines choses qu'il fait ou préconise. Il y a donc un débat. Nous essayons simplement de dire que c'est un moyen de cerner ce comportement. Je ne vois pas trop ce que je peux dire d'autre.

Le sénateur Andreychuk : Il s'agit d'un débat international.

M. Bromstein : Le débat a cours au Canada. Il y a des gens qui discutent de la question au Canada. Je voudrais bien me tromper.

Le sénateur Andreychuk : Voudriez-vous indiquer publiquement la source?

M. Bromstein : Il faudrait que je revoie la documentation. Voulez-vous dire qu'il n'y a personne qui trouve les attentats suicides acceptables, justifiables? Dans un article qui a paru dans le *Osgoode Hall Law Journal*, un auteur laisse entendre que ce comportement est justifiable.

Le sénateur Andreychuk : Selon moi, il y a au Canada et il continuera d'y avoir un débat théorique ou autre à ce sujet, peu importe les raisons, dans un petit segment de la population. C'est un fait connu, je crois. Et je dis que la majorité des Canadiens sont d'accord avec vous, d'après moi.

M. Bromstein : Je ne suis pas en désaccord.

Le sénateur Joyal : J'ai lu votre mémoire. En toute déférence, je dirai qu'il ne porte pas expressément sur la lettre que le ministre de la Justice vous a adressée. Je ne crois pas divulguer une lettre confidentielle, car je suis persuadé qu'elle a circulé. J'ai une copie datée du 19 mars 2008. Je ne suis pas sûr que ce soit la date de la lettre, mais c'est le texte de la lettre que j'ai reçue, et elle vient du service de correspondance ministériel. Avez-vous une copie de cette lettre?

M. Bromstein : Oui, j'en ai une.

La présidente : Auriez-vous l'obligeance d'en remettre une copie au greffier?

Le sénateur Joyal : Bien sûr, je vais le faire.

Je ne crois pas violer le secret de votre correspondance avec le ministère de la Justice du Canada.

M. Bromstein : Pas du tout.

Senator Joyal: In this letter, there are different arguments that the minister spelled out in answer to your request in support of Bill S-210. Could you, in more specific terms, give us your answer to that letter? Unless you have already sent an answer to the Minister of Justice, whereby, of course, we would certainly, if possible, like to get that answer. Otherwise, if you have not replied in writing to the minister, maybe you would want to address the various arguments that the minister outlines in the various paragraphs of that letter.

Mr. Bromstein: The main point he makes is, very simply, that suicide bombing is covered. That is the main argument that he makes. I do not disagree with that. The lawyers yesterday did not disagree with that as such.

They are saying, and I would have said, that we need to focus on the words. I outlined them in what I gave out, where I suggested problems.

Representatives of the Department of Justice Canada and Foreign Affairs and International Trade Canada have offered three main reasons why suicide bombing should not be explicitly included in the Criminal Code. They argue, first, that it is already covered implicitly; second, that it could narrow the definition of "terrorist bombing," or confuse the definition, or have some other undesirable, unintended effect; and, third, the current legislative wording reflects the consensus that was negotiated internationally. I think that is, in essence, what he would be saying if he were here.

I then tried to deal with each of these, and I said that, first, prominent counsel have dealt with the argument that suicide bombing is probably covered implicitly in the Criminal Code. As I have pointed out earlier in my remarks, there are strong public policy reasons to cover it legally, explicitly. I was not disagreeing with him in that sense.

Second, while I have some experience, I am not an expert in this area. Counsel have dealt with the argument about narrowing the definition. They pointed to phrases such as "without restricting the generality of the foregoing" and "for greater certainty," which appear regularly in Canadian legislation.

Finally, on the third issue, it is time to take the international consensus further and include suicide bombing within it explicitly. The Parliamentary Assembly of the Organization for Security and Co-operation in Europe passed a resolution urging the UN to remedy the unnecessary uncertainty about suicide bombing and make it a crime against humanity. More recently, the Secretary-General of the United Nations labelled suicide terror an unacceptable political weapon and said that he would personally ask the President of the United Nations General Assembly for a special session on suicide terror. This is an opportunity for Canada to again be an example, as we have been before with the Ottawa treaty on land mines and other peacekeeping initiatives.

Le sénateur Joyal : Dans cette lettre, le ministre présente différents arguments en réponse à la demande que vous avez faite au sujet de l'appui au projet de loi S-210. Pourriez-vous expliquer de façon plus précise votre réaction à cette lettre? À moins que vous n'ayez déjà répondu au ministre de la Justice, auquel cas nous souhaiterions obtenir cette réponse, si possible. Autrement, si vous n'avez pas répondu par écrit au ministre, peut-être voudriez-vous revenir sur les divers arguments que le ministre a exposés dans sa lettre.

M. Bromstein : Son principal argument, fort simplement, c'est que l'attentat suicide est déjà visé par la loi. C'est l'élément principal, et je ne suis pas en désaccord. Hier, les juristes n'étaient pas en désaccord non plus, à proprement parler.

Les juristes disent, comme je l'aurais dit, que nous devons attirer l'attention sur les mots. J'ai donné des explications dans le mémoire que j'ai présenté et où j'indique les problèmes.

Des représentants du ministère de la Justice du Canada et d'Affaires étrangères et Commerce international Canada ont avancé trois grandes raisons pour lesquelles il ne faut pas que le Code criminel traite explicitement de l'attentat suicide. Ils soutiennent d'abord que ce crime est déjà implicitement visé; deuxièmement, on risquerait de rendre la notion d'« attentat terroriste à l'explosif » plus étroite, de brouiller la définition ou d'avoir d'autres effets qui ne sont ni souhaitables ni recherchés; troisièmement, le libellé actuel des dispositions législatives est fidèle au consensus négocié au niveau international. Je crois que c'est essentiellement ce que le ministre dirait s'il était ici.

J'ai ensuite essayé d'aborder chacun de ces arguments. J'ai dit d'abord que d'éminents juristes avaient étudié la thèse voulant que les attentats suicides soient déjà visés implicitement dans le Code criminel. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il y a de solides raisons relevant de la politique d'intérêt public pour que la loi vise explicitement les attentats suicides. En ce sens, je n'étais pas en désaccord avec le ministre.

Deuxièmement, bien que j'aie une certaine expérience, je ne suis pas un spécialiste dans le domaine. Des juristes ont traité de l'argument qui porte sur le problème d'une définition qui serait plus étroite. Ils ont rappelé des formules comme « sans limiter la généralité de ce qui précède », « il est entendu que », qui se retrouvent régulièrement dans les lois canadiennes.

Enfin, en ce qui concerne le troisième point, il est temps de faire avancer le consensus international et de désigner explicitement les attentats suicides. L'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a pris une résolution exhortant l'ONU à dissiper l'incertitude inutile qui entoure la question des attentats suicides et d'en faire des crimes contre l'humanité. Plus récemment, le secrétaire général de l'ONU a qualifié le terrorisme par attentat suicide d'arme politique inacceptable et dit qu'il demanderait lui-même au président de l'Assemblée générale de l'ONU une session spéciale pour étudier ce problème. Il s'agit là d'une occasion offerte au Canada de se donner en exemple, il l'a déjà fait dans le cas du traité d'Ottawa sur les mines antipersonnel et dans d'autres initiatives de maintien de la paix.

My answer to the justice minister is simply, “I appreciate what you say. I understand your response. I understand why you say that it is covered. I am trying to make a different point.”

My background is communications, and I am suggesting that we want to communicate that this is wrong, and suicide bombing triggers something in people. That is why we have the websites in Muslim design promoting the bill and the article that talks about the ultimate weapon; that is why we say that it is important to focus on something that has meaning for people. It will not cover every event, and it will not cover every attack, but it will have meaning. I do not know what else to say. I hope that is of some help.

Senator Joyal: That is your answer to at least two of the main arguments, as I read them, in the minister's letter, but the minister also spells out another argument in the last two paragraphs:

There are definite instances where suicide bombings are clearly not terrorist activities. For example, the act of a man blowing himself up in a farmer's field will not qualify as a terrorist activity. The adoption of this bill will unduly expand the scope of the definition of terrorist activity.

Do you have a rebuttal to that interpretation by the Minister of Justice?

Mr. Bromstein: Yesterday, one of the lawyers dealt with that, and I cannot disagree with what he said. There are many parts of the Criminal Code; it is a massive book. Before I went in as a judge, it was much smaller. I knew the Honourable Arthur Martin, author of *Martin's Annual Criminal Code*. I would not disagree that those other instances are covered and that suicide bombing would not necessarily cover that particular event.

Senator Joyal: In your opinion, this bill does not need to include a definition of suicide bombing to be effective.

Mr. Bromstein: No, definitely not. Let me give you an example: TVO had a British show that was a supposed-documentary but was not a documentary. In it, a young woman is being heavily influenced by the people from her community about terrible people doing all sorts of terrible things to her family. She ultimately dresses herself up as a young pregnant woman and has a vest of bombs beneath her clothes with ball bearings and such that explode. At the end of film, she walks into an open park where young people are playing music, and the film ends there. Obviously, the message being sent was that she felt justified in doing what she was doing. You do not know whether the kids in the orchestra were killed or not, but that was a perfect example of the type of things that relate. There are three components: One, there must be a suicide; two, there must be a murder — and I assume in that show there was; and, three, there must be people who assist or aid, financially or otherwise. Those three components tie together under the words “suicide bombing.”

Ma réponse au ministre de la Justice est simplement la suivante : « Je comprends ce que vous dites, je comprends votre réaction. Je comprends pourquoi vous dites que l'attentat suicide est déjà visé. J'essaie de faire ressortir un autre point de vue. »

J'ai travaillé dans le domaine des communications, et je dis qu'il nous faut faire comprendre que cet acte est condamnable, et l'expression « attentat suicide » déclenche quelque chose dans l'esprit des gens. C'est pourquoi nous avons les sites Web en version musulmane pour promouvoir le projet de loi et l'article qui traite de l'arme ultime; c'est pourquoi nous disons qu'il est important d'attirer l'attention sur quelque chose qui a du sens pour les gens. Cette notion ne couvrira pas tous les faits, il ne couvrira pas tous les attentats, mais elle aura un certain sens. J'espère que ma réponse est d'une certaine utilité.

Le sénateur Joyal : C'est là votre réponse à au moins deux des principaux arguments de la lettre du ministre, selon mon interprétation, mais le ministre en explique un autre dans les deux derniers paragraphes :

Il est certain qu'il y a des cas où il ne s'agit pas d'un acte de terrorisme. Par exemple, si un homme se fait sauter dans un champ, il ne s'agit pas d'un acte terroriste. L'adoption du projet étendrait de façon injustifiée la portée de la définition de l'activité terroriste.

Pouvez-vous réfuter cette interprétation proposée par le ministre de la Justice?

M. Bromstein : Hier, l'un des juristes a traité de cette question, et je ne peux trouver à redire à sa position. Le Code criminel se subdivise en un grand nombre de parties; c'est un texte considérable. Avant que je ne sois juge, cette loi était beaucoup moins longue. J'ai connu l'honorable Arthur Martin, auteur du *Martin's Annual Criminal Code*. Je reconnais que ces autres cas sont visés et que la notion d'attentat suicide ne s'applique pas nécessairement à l'acte donné en exemple.

Le sénateur Joyal : Selon vous, il n'est pas nécessaire, pour que le projet de loi soit efficace, d'ajouter une définition de l'attentat suicide.

M. Bromstein : Certainement pas. Permettez-moi de vous donner un exemple : TVO a diffusé une émission britannique présentée comme un documentaire, mais qui n'en était pas un. Dans cette émission, une jeune femme est lourdement influencée par son milieu qui lui dit que des gens terribles ont fait subir toutes sortes d'atrocités à sa famille. Elle finit par s'habiller comme une jeune femme enceinte, mais elle porte sous ses vêtements une veste remplie d'explosifs, avec des billes et d'autres projectiles qui explosent. À la fin du film, elle entre dans un parc public où des jeunes gens font de la musique. Le film se termine sur cette séquence. De toute évidence, le message est qu'elle estime avoir raison d'agir comme elle le fait. On ne sait pas si les musiciens sont tués ou non, mais c'était là un parfait exemple des éléments qui sont réunis. Il y a trois éléments : d'abord, il doit y avoir un suicide; deuxièmement, il doit y avoir un meurtre — je présume que c'était le cas dans ce film; troisièmement, il doit y avoir des gens qui aident ou soutiennent financièrement ou autrement le kamikaze. Les trois éléments sont présents dans la notion d'« attentat suicide ».

Senator Joyal: What type of relationship do you make between glorification of terrorism and suicide bombing?

Mr. Bromstein: That is the terrible problem. It is just awful. I cannot discuss that without feeling terribly about it. There are people who say that you will go to 72 virgins and that God demands this of you. It is a terrible thing. That is how they justify suicide bombing. As Patrick Monahan said yesterday, they are trying to legitimize it by the argument that it is religiously sanctioned. Salim Mansur, who writes on this issue, tells me it is not religiously sanctioned; he is a Muslim. We have Jewish and prominent Christian people working with me. I met with the archbishop. The person who worked with me initially on interfaith matters was Archbishop Terry Prendergast, who is now the archbishop in Ottawa.

I cannot handle that easily. It bothers me. That is the type of thing where I hope that we can send a message that it is wrong.

Senator Joyal: It has been explained to us that objective of the bill is not per se to sanction suicide bombing because that is already covered in section 83 and following paragraphs of the Criminal Code. The main alleged objective is deterrence. For most of the examples that have been given to us, the suicide bombing activities have a political or religious or ideological purpose, so they are then directly linked to glorification of terrorism in the broadest sense. Therefore, I make the following reasoning: If this bill's objective is deterrence, as you spell out in your brief, then should it not be complimentary to a bill that would sanction glorification of terrorism?

Mr. Bromstein: I am not quite with you about sanction; I am sorry.

Senator Joyal: One of the objectives of this bill is deterrence; that is what you said in your brief. If we are to act to add to the code a deterrent for that type of terrorism activity, should we not at the same time adopt in the code a section that would sanction or prohibit glorification of terrorism?

Mr. Bromstein: You mean stop it.

Senator Joyal: Yes, that is correct.

Mr. Bromstein: Sanction, to my way of thinking, is to accept something.

It is tricky, because then you get into a religious argument and the argument that was dealt with in the *Khawaja* case. I believe it is wiser not to get into that because everything is sufficiently covered. Triggering the words would probably do it.

The Honourable Roy McMurtry, who initially asked me to join his bench when I was on the list for the Superior Court, signed this. He thinks that this makes sense. Someone of that level, and three former prime ministers, three former justice ministers, three provincial premiers and three leading political experts all think this is something that can be useful and should be

Le sénateur Joyal : Quel rapport établissez-vous entre la glorification du terrorisme et les attentats suicides?

M. Bromstein : C'est là le problème le plus terrible. C'est affreux. Je ne peux pas en parler sans être bouleversé. Il y a des gens qui disent aux kamikazes que, après leur mort, ils seront avec 72 vierges et que Dieu exige qu'ils se sacrifient. C'est terrible. Voilà comment on justifie les attentats suicides. Comme Patrick Monahan l'a dit hier, on essaie de légitimer ces actes en prétendant qu'ils sont approuvés par la religion. Salim Mansur, qui écrit sur la question et qui est musulman, me dit que ce n'est pas le cas. J'ai des juifs et des catholiques éminents qui travaillent avec moi. J'ai rencontré l'archevêque. Celui qui travaillait avec moi au départ sur les questions interconfessionnelles était l'archevêque Terry Prendergast, qui est maintenant l'archevêque d'Ottawa.

Il ne m'est pas facile de parler cette question. Elle me dérange. J'espère que nous pourrions faire comprendre que c'est mal.

Le sénateur Joyal : Il nous a été expliqué que l'objectif du projet de loi n'est pas à proprement parler de sanctionner l'attentat suicide, puisqu'il est déjà visé par l'article 83 du Code criminel et les dispositions qui suivent. Le principal objectif présumé est la dissuasion. Dans la plupart des exemples qui nous ont été donnés, les attentats suicides sont perpétrés pour des raisons politiques, religieuses ou idéologiques. Il a donc un lien direct avec la glorification du terrorisme au sens le plus large. Je fais donc le raisonnement suivant : si l'objectif du projet de loi est la dissuasion, comme vous l'expliquez dans votre mémoire, ne devrait-il pas être complémentaire d'un projet de loi qui punirait la glorification du terrorisme?

M. Bromstein : Je regrette, mais je ne vous suis pas très bien, à propos de la dissuasion.

Le sénateur Joyal : L'un des objectifs du projet de loi est la dissuasion. C'est ce que vous écrivez dans votre mémoire. Si nous ajoutions au code un élément de dissuasion pour ce type d'activité terroriste, ne devrions-nous pas en même temps ajouter un article qui pénalise ou interdit la glorification du terrorisme?

M. Bromstein : Vous voulez dire pour y mettre un terme.

Le sénateur Joyal : C'est exact.

M. Bromstein : Sanctionner, dans ma façon de penser, c'est accepter quelque chose.

La question est délicate, parce qu'on entre ensuite dans des arguments axés sur la religion et l'affaire *Khawaja* a traité de ce problème. J'estime qu'il serait plus sage de ne pas s'engager dans cette voie parce que tout est suffisamment bien couvert. Il suffirait d'utiliser des mots qui déclenchent une prise de conscience.

L'honorable Roy McMurtry, qui m'a invité au départ à siéger comme juge lorsque j'étais sur la liste des candidats à la Cour supérieure, a signé la lettre. L'initiative lui semble logique. Quelqu'un de ce niveau, trois anciens premiers ministres, trois anciens ministres de la Justice, trois premiers ministres provinciaux et trois spécialistes de renom en politique sont tous

done. I feel I am not as knowledgeable as some of them. They may have answers to what you are asking.

I would like to think that I, as a citizen, have said I would like to do something. When I started this, the main suicide bombers were in Sri Lanka. Now, it is everywhere and every day in Iraq; they glorify it. I feel that it is covered in the code. However, triggering the words in people's minds will help them recognize that perhaps when they see an instance of it developing, they can help stop it. If it is glorification, maybe they can say, "Look, you cannot justify suicide bombing by saying that it is sanctioned religiously." Of course it is not, but if that is their argument, then people will say that it is wrong and not to do it. I wish I had another answer.

Senator Stratton: Welcome, sir. I am glad to have you here today. It is an interesting discussion. Having travelled to the Middle East a reasonable number of times in the past and into Iraq and Jordan, specifically, before the First Gulf War and Second Gulf War, and meeting Jordanians, in particular, who were former Palestinians, I know they view bombings and suicide bombings as the only route they have left because they tried everything else.

I am not quoting directly, but that is what I have been told by them. They were quite strong in their feelings about that. It had nothing to do with religion at the time. It had everything to do with a fight for freedom, for the recognition of the independent state of Palestine. That was what they were fighting about.

The root cause, as explained to me, was essentially that. Then I believe it evolved from that; at least, that is my understanding.

With respect to the Irish, I do not recall, having an Irish heritage, suicide bombing in Ireland. I recall that there were bombings but not suicide ones.

Mr. Bromstein: There was a suicide bomber in London, an Irish one.

Senator Stratton: I am sorry, but not within Ireland. Forgive me if I am wrong.

I go from the root cause — that there are two sides to every story. Having failed to achieve independence or achieve their aims through success in war, they resort to this. It is reprehensible, as I said yesterday. However, you must at least recognize that there is a reason, other than religion, for doing this. I am not saying the reason is correct, but at least I want to put it on the record that there are reasons other than religion.

No one is arguing how reprehensible this is; however, when we consider the definition, it has been bothering me consistently. When we consider the event of Air India, we question what that was. It is the same for the event of 9/11. Was that a suicide bombing, or was it a suicide attack? Then we have to consider, as one of our researchers pointed out to me, the women with Down's

d'avis que cette proposition peut être utile et qu'il faudrait y donner suite. Je n'ai pas l'impression d'avoir autant de connaissances que certains d'entre eux. Il existe peut-être de bonnes réponses à votre question.

J'aime à penser que, comme citoyen, j'ai exprimé la volonté de faire quelque chose. Au départ, les principaux attentats suicides avaient lieu au Sri Lanka. Aujourd'hui, il y en a partout. Il y en a tous les jours en Iraq. On glorifie ces actes. J'estime que le code vise ce crime. Toutefois, l'emploi de mots qui déclenchent la réflexion chez les gens aidera à prendre conscience du problème lorsqu'il semble poindre et à essayer de l'empêcher de se produire. Si on glorifie ces actes, peut-être les gens pourraient-ils répondre : « Vous ne pouvez pas justifier les attentats suicides en prétendant que la religion les justifie. » Bien sûr, elle ne le fait pas, mais si c'est l'argument invoqué, les gens pourront dire que c'est faux et refuser de marcher. Je voudrais pouvoir avoir une autre réponse.

Le sénateur Stratton : Je vous souhaite la bienvenue, monsieur, et je suis heureux que vous soyez parmi nous. La discussion est intéressante. Je suis allé au Moyen-Orient assez souvent par le passé, en Iraq et en Jordanie, avant la première guerre du Golfe et avant la deuxième, et j'ai rencontré des Jordaniens, notamment, d'anciens Palestiniens. Je sais qu'ils voient dans les bombes et les attentats suicides le dernier moyen qu'il leur reste, parce qu'ils ont essayé tout le reste.

Je ne les cite pas directement, mais c'est ce qu'ils m'ont dit. Leur idée à ce sujet est très arrêtée. Cela n'avait rien à voir avec la religion, à ce moment-là, mais tout à voir avec une lutte pour la liberté et pour la reconnaissance de l'État indépendant de Palestine. C'était l'enjeu de leur combat.

C'était la cause profonde, en somme, ainsi qu'on m'a expliqué. L'évolution s'est faite à partir de là. C'est du moins ce que j'ai compris.

Quant aux Irlandais, je ne me souviens pas, moi qui ai des racines irlandaises, qu'il y ait eu des attentats suicides en Irlande. On posait des bombes, mais il n'y avait pas d'attentats suicides.

M. Bromstein : Il y a eu un attentat suicide commis à Londres par un Irlandais.

Le sénateur Stratton : Je suis désolé, mais ce n'était pas en Irlande. Pardonnez mon erreur.

Je pars de la cause profonde, et la médaille a toujours deux côtés. N'ayant pas réussi à obtenir l'indépendance ou à atteindre leur objectif par la guerre, ils ont recours à ce moyen. C'est répréhensible, comme je l'ai dit hier. Toutefois, vous devez au moins reconnaître qu'il y a une raison différente de la religion pour agir de la sorte.

Personne ne conteste le caractère répréhensible des attentats suicides, mais, lorsqu'il est question de la définition, je suis toujours mal à l'aise. Dans le cas de l'attentat contre Air India, nous nous interrogeons sur la nature du crime. Même chose pour les attentats du 11 septembre. Était-ce un attentat suicide ou une attaque à la bombe? Ensuite, comme un des attachés de recherche

syndrome who were wrapped with a belt of dynamite and sent into a crowd and remotely triggered, killing them and people in the crowd.

I understand the message you are trying to deliver, but my bigger fear is that not only do we have to recognize the suicide bombing events but also the greater threat that seems to be there, with the recent arrests in London, where they were actually planning and had identified two Air Canada flights coming to Toronto and Montreal.

That, to me, is as reprehensible; that they can knock out an aircraft with a huge number of people on board — with these new airlines, over 500 people — that they could remotely trigger something without being there. They could shoot that aircraft down standing at the end of the runway with a rocket launcher. Those events, to me, are as reprehensible as an individual walking into a market strapped with a bomb.

My concern is that if we use the term “suicide bombing,” what about these other events that have or could take place? How do we point out to individuals that it is as reprehensible as a suicide bombing?

Mr. Bromstein: Precisely. Once we get people to start focusing on suicide bombing, when another event comes up, we tell them that that is covered, but now that suicide bombing is recognized as something we should pay attention to, we have to stop those. We do not have to cover it in the legislation. We have to ensure that people identify with it and tell others to stop doing that.

As a matter of fact, the London flight was not remote; they were going to be on the flight.

I am not saying that those instances are not covered, or that they are not something to which we should pay attention. I am just suggesting that you start with that which is in the daily news, which is in common parlance. It is in the media. It is accepted. Those are the words that people associate currently as the most widely used method of terrorism.

On the issue of national liberation, children having coffee and being killed by these people, is that the method to deal with national liberation — killing civilians? I do not think so.

I am not disagreeing that there may be people who use the national liberation argument. It is one of the issues as to why they have not been able to cover it internationally because people keep saying that it is justified for national liberation purposes. To me, it is morally wrong. It is not the cause; it is the means.

Senator Stratton: I was not justifying why they are doing it; I was simply putting on the record there are other reasons than religion for doing this. That was my point.

me l'a fait remarquer, il faut s'interroger sur le cas des femmes trisomiques à qui on a attaché une ceinture d'explosifs avant des les envoyer dans une foule et de déclencher l'explosion à distance, tuant à la fois les porteuses des bombes et des gens de la foule.

Je comprends le message que vous essayez de lancer, mais ce qui me préoccupe le plus, c'est que nous devons tenir compte non seulement des attentats suicides, mais aussi de la menace plus considérable qui semble exister, étant donné les arrestations récentes qui ont eu lieu à Londres. Les terroristes faisaient leurs préparatifs et avaient ciblé deux vols d'Air Canada à destination de Toronto et de Montréal.

Voilà qui est répréhensible, il me semble. Ils peuvent détruire un appareil qui a un nombre considérable de passagers à bord — avec ces nouveaux appareils qui accueillent plus de 500 personnes — au moyen d'un détonateur actionné à distance. Ils pourraient descendre l'avion en se tenant en bout de piste avec un lance-roquettes. Selon moi, ces attentats sont tout aussi répréhensibles que celui commis par un individu qui va se mêler à la foule sur le marché avec une bombe sur lui.

Si nous employons l'expression « attentat suicide », que deviennent ces autres attentats qui ont eu lieu ou peuvent se produire? Comment faire comprendre que ces attentats sont tout aussi répréhensibles que les attentats suicides?

M. Bromstein : Justement. Une fois que les gens commenceront à faire attention aux attentats suicides, lorsqu'un autre type d'incident se produira, nous pourrons leur dire que ce type de crime est pénalisé par la loi, mais, maintenant que l'attentat suicide est reconnu comme un problème auquel il faut faire attention, nous devons empêcher ces crimes. Nous n'avons pas à donner des précisions dans la loi. Nous devons veiller à ce que les gens prennent conscience du problème et disent aux autres d'arrêter de recourir à ces moyens.

En fait, l'explosion à bord du vol en partance de Londres ne devait pas être déclenchée à distance. Les terroristes devaient être à bord.

Je ne dis pas que ces crimes ne sont pas visés ni qu'il ne faut pas s'en préoccuper. Je propose simplement qu'on parte de ce qui se trouve dans les informations quotidiennes, dans le discours populaire. La notion est employée dans les médias et elle est acceptée. Ce sont les mots que les gens associent actuellement à la méthode la plus fréquemment employée par les terroristes.

Quant à la question de la libération nationale, est-ce que tuer des jeunes qui sont en train de prendre un café ou d'autres civils est un moyen à employer pour obtenir la libération nationale? Je ne le crois pas.

J'admets qu'il peut y avoir des gens qui s'appuient sur l'argument de la libération nationale. C'est l'une des raisons pour lesquelles on n'a pas pu agir au plan international : des gens disaient que c'était acceptable pour des motifs de libération nationale. À mon avis, c'est moralement condamnable. Ce n'est pas la cause qui est condamnable, mais le moyen.

Le sénateur Stratton : Je ne justifiais pas leur action. Je disais simplement qu'il y a des motifs autres que la religion pour adopter ce comportement. Voilà ce que je voulais dire.

Mr. Bromstein: Fair enough.

Senator Stratton: My last point is with respect to Assistant Commissioner McDonell. He agreed with the premise, but wanted to change the wording of “suicide bombing” to “suicide attack.” He had very good explanations for the reasons for that change. Do you agree with that?

Mr. Bromstein: I agree that the term “attack” has perhaps greater coverage, but he also said that he agreed that “suicide bombing” would be a good first step. You move a step at a time.

Senator Stratton: He also said it is not necessary to have the legislation. He said that he could live with the law as it is, but that he would prefer the term “suicide bombing” be in the code. However, if he had his preference, it would be worded as “suicide attack,” just to make it clear. If every agrees with me around the table, I think that is the summary of what he said.

That is my only real concern. Once we put something in the shopping cart, as someone said, we will continually be doing it ad nauseam. One wonders if there is not a better way of approaching this issue, rather than through the law.

I believe one of the witnesses said, yesterday, that without education attached to this, it will have no impact. It will have a very short-lived impact, and then it will die. The impact will be the initial hit of the bill and then it will just quietly die; whereas, if it is tied directly to an education program, then we could do something. Why would we not approach this on the basis of education, rather than passing a bill?

Mr. Bromstein: Why not do both?

Senator Stratton: Do you think you need to do both?

Mr. Bromstein: Yes, I do.

Senator Stratton: Then I would argue, for the sake of being counter here, that perhaps you could do that better. There are two sides to the story, I will agree with you.

I remember in the early 1980s, the campaign to prevent smoking started through advertising and education. They tried to measure the impact of the education process. In the beginning — because I worked with the then health minister — they really did not think there was an impact. It took 15 or 20 years for that impact to be felt. We can now measure it today.

How do you convince young kids who are impressionable teenagers? You can now impress upon them not to smoke. How do you impress upon them not to blow things up, along with themselves? That, to me, is the core issue.

Mr. Bromstein: I accept what you say.

Senator Di Nino: There is no doubt that suicide bombing is an evil act — which I call a “brilliantly evil weapon” — and that the vast majority of people around the world abhor.

M. Bromstein : Fort bien.

Le sénateur Stratton : Mon dernier point concerne le commissaire adjoint McDonell. Il s'est dit d'accord sur la prémisse, mais il voulait modifier les termes anglais « suicide bombing » par « suicide attack ». Il a avancé d'excellentes explications pour justifier cette modification. Êtes-vous d'accord?

M. Bromstein : Je conviens que le terme « attack » a peut-être une plus grande extension, mais il a également dit que « suicide bombing » serait une bonne première mesure. Il faut avancer un pas à la fois.

Le sénateur Stratton : Il a ajouté que le projet de loi n'était pas nécessaire. Il pouvait se débrouiller avec la loi dans son état actuel, mais il préférerait que l'expression « attentat suicide » figure dans le code. Toutefois, si on lui accordait le choix, il préférerait « suicide attack » pour plus de clarté. Tous ceux qui sont ici présents sont peut-être d'accord avec moi, mais je crois résumer ses propos.

C'est ma seule vraie préoccupation. Comme quelqu'un a dit, une fois qu'on met quelque chose dans son panier de courses, on y revient sans cesse. On se demande s'il n'y a pas une meilleure façon d'aborder le problème, en dehors d'une modification de la loi.

Sauf erreur, un témoin a dit hier que, sans une campagne d'information, ce projet de loi n'aura aucun effet. Il aura un impact de très brève durée et ensuite plus rien. Il y aura l'effet initial de l'adoption du projet de loi et il s'estompera tranquillement ensuite. Par contre, si le projet de loi est lié à un programme de sensibilisation, nous pourrions parvenir à quelque chose. Pourquoi ne pas s'attaquer au problème par un effort de sensibilisation plutôt que par l'adoption d'un projet de loi?

M. Bromstein : Pourquoi ne pas faire les deux?

Le sénateur Stratton : Croyez-vous avoir besoin des deux?

M. Bromstein : Oui, je le crois.

Le sénateur Stratton : Alors je dirais, par esprit de contradiction, que vous pourriez peut-être vous y prendre mieux. La médaille a deux côtés, je suis d'accord avec vous.

Je me souviens que, au début des années 1980, la campagne de prévention du tabagisme a débuté par la publicité et la sensibilisation. On a essayé de mesurer l'effet de cette sensibilisation. Au début — je travaillais alors avec le ministre de la Santé de l'époque —, on n'avait vraiment pas l'impression qu'il y avait un effet. Il a fallu 15 ou 20 ans pour qu'il se manifeste. Aujourd'hui, nous pouvons le mesurer.

Comment convaincre des adolescents impressionnables? Il est aujourd'hui possible de les persuader de ne pas fumer. Comment leur faire comprendre qu'il ne faut pas faire sauter des bombes et eux-mêmes avec? Voilà, à mon avis, le nœud du problème.

M. Bromstein : J'accepte ce que vous dites.

Le sénateur Di Nino : Il ne fait pas de doute que l'attentat suicide est un acte condamnable — je dirais une « arme brillamment mauvaise » — et que la vaste majorité des habitants de la planète l'ont en horreur.

One of the purposes of legislation is deterrence. I am not suggesting that this should not go forth, but I fail to understand how this legislation could prevent a suicide bomber from committing this heinous crime.

Is it mainly a symbolic gesture that we are dealing with and trying to achieve?

Mr. Bromstein: That is well put, as was Senator Stratton's comment to straighten it out for me. Symbolism is important in having people pay attention to problems. Without symbols, we do not always pay attention to that which needs to be focused on. If there are communities or people gradually developing the use of this brilliantly evil weapon, as you call it, or considering the use of such a weapon, then you are helping people to recognize it. The next step would be for those people to think about it in a way that when they encounter an instance of a naive young person being influenced by that, perhaps they would say something or do something to help stop that.

In the same way that, when I started this campaign for Canadians Against Suicide Bombing, most people said that it is motherhood and asked why I was bothering. I told them it is because there are people who are not saying that it is motherhood, and, perhaps, you will agree that this is something that makes some sense.

In that way, it is not just symbolism; it is a mechanism, and that is why these people signed this letter to the Senate. They said, "I guess you are right. We should say or do something."

Senator Di Nino: I do not disagree with the campaign. To shine a light on this issue is critically important. I am not sure that passing a bill will add much, although it will not harm it. I want to make a strong comment to you that the education and the shining of this light must continue, as my colleague Senator Stratton said about smoking, because it is probably a more important undertaking than a piece of legislation that, once it is passed, will never be heard from again.

Senator Andreychuk: I believe that the point was put to you that it is a deterrent. As I understand from previous evidence by Mr. Monahan, he replied that he did not agree with Senator Grafstein on the point. I quote:

I do not think the point is to deter individuals who are thinking about bombing. It is part of a global struggle for legitimacy. It is the claim of moral justification that is at issue. It is to influence the global debate that this legislation will lead to others picking up on this provision."

In other words, if I understand Mr. Monahan, and I agree with him, I do not think this legislation will get at the individual who will be either brainwashed or led to the bombing. However, it might send a signal, as a part of a global struggle for legitimacy, if you can use the term "deterrence" in that broad way.

L'un des buts du projet de loi est la dissuasion. Je ne dis pas qu'il ne faut pas adopter le projet de loi, mais je n'arrive pas à comprendre comment il pourrait empêcher un kamikaze de commettre ce crime odieux.

S'agit-il surtout d'un geste symbolique que nous tentons de poser?

M. Bromstein : C'est bien dit, tout comme l'observation du sénateur Stratton visant à tirer les choses au clair. Les symboles sont importants pour amener les gens à faire attention aux problèmes. Sans eux, nous ne faisons pas toujours attention à ce qui doit nous intéresser. S'il y a des groupes ou des personnes qui, progressivement, développent l'utilisation de cette arme brillamment mauvaise, comme vous dites, ou qui envisage d'y recourir, on les aide à faire une prise de conscience. L'étape suivante serait que ces gens envisagent la question de telle manière que, lorsqu'ils rencontrent par exemple un jeune qui, dans sa naïveté, est influencé par cette mouvance, ils disent ou fassent quelque chose pour les arrêter.

Lorsque j'ai lancé cette campagne pour Citoyens contre les attentats suicides, la plupart des gens ont dit que c'était une évidence et ils m'ont demandé à quoi bon. Je leur ai dit que c'était parce que ce n'était pas évident pour tout le monde. Peut-être conviendrez-vous avec moi que c'est quelque chose qui a un certain bon sens.

En ce sens, ce n'est pas qu'une question de symboles. C'est aussi un mécanisme. C'est pourquoi tous ces gens ont signé la lettre adressée au Sénat. Ils ont dit : « Vous avez sans doute raison. Nous devrions dire ou faire quelque chose. »

Le sénateur Di Nino : Je n'ai rien contre cette campagne. Il est indispensable de jeter un éclairage sur ce problème. L'adoption d'un projet de loi ne fera pas de mal, mais je ne suis pas sûr que cela donnera grand-chose. Je tiens à vous dire avec beaucoup de conviction que cette sensibilisation, que cette mise en lumière du problème sont des efforts qui doivent se poursuivre, comme le sénateur Stratton l'a dit à propos du tabagisme, car c'est probablement une entreprise plus importante qu'un projet de loi qui, une fois adopté, ne fera plus aucun bruit.

Le sénateur Andreychuk : Je crois qu'on vous a signalé qu'il s'agissait d'une mesure dissuasive. D'après mon interprétation des témoignages passés de M. Monahan, ce témoin n'était pas d'accord avec le sénateur Grafstein sur ce point. Je le cite :

Je ne crois pas que l'enjeu soit de dissuader des individus qui songent à commettre un attentat. Cela fait partir d'une lutte à l'échelle mondiale pour la légitimité. L'enjeu, c'est la revendication d'une justification morale. C'est pour influencer le débat mondial que le projet de loi donnera un exemple de disposition dont les autres pourront s'inspirer.

Autrement dit, si je comprends bien M. Monahan, et je suis d'accord avec lui, je ne crois pas que le projet de loi va influencer l'individu qui subit un lavage de cerveau ou est amené à commettre un attentat. Par contre, il lance un message, dans le cadre d'une lutte mondiale pour la légitimité, s'il est possible de parler de « dissuasion » en des termes aussi généraux.

Senator Joyal: The last paragraph of page 2 of the submission by CANASB raised the same point that you make. It says:

If they are fanatic in their belief and are committed to acting on it, they are unlikely to be deterred whether we add the words "suicide bombing" to the Code or not.

That is the very point that you and some other witnesses have made.

The Chair: The next sentence says: "However, the naive on whom they prey may well be influenced."

There was testimony last week about the people who fall into that grey zone — those who are neither the masterminds nor the people who have already crossed the Rubicon and decided to be suicide bombers. They are the influenceable. There was some testimony to that effect last week in committee.

Senator Andreychuk: Following up on Senator Fraser's question, Mr. Bromstein, you said that three categories would be trapped under this definition. The last category encompassed people who finance suicide bombers. They may, but how? My understanding of your first two points was that they could be trapped in our understanding of a suicide bomber. However, with respect to the money trail, it does not necessarily follow, in my opinion or in any of my readings, that that would be included in a definition of "suicide bombing." That falls under financing terrorist activity.

It might be that, down the road, someone would draw the equation, but I do not see instantly that if someone goes in and has a purpose of financing a suicide bomber, we would make the equation. I would like to know how you make that equation.

Mr. Bromstein: They create schools that teach people to be suicide bombers. They finance them.

Senator Andreychuk: A school of suicide bombing.

Mr. Bromstein: Yes, that is correct. They also provide money to the families who have had children commit suicide.

Senator Andreychuk: You are suggesting that by adding the words "suicide bombing" to Bill S-210, we could charge all those other people for the act?

Mr. Bromstein: They can be charged anyway. I am simply saying that it provides a rubric — an overall approach.

Senator Andreychuk: We are back to their being charged anyway.

Mr. Bromstein: It brings it all together. It provides a framework to which people can pay attention.

Senator Andreychuk: Perhaps that is where we disagree. The framework is the terrorist activity, of which suicide bombing may be one issue.

Le sénateur Joyal : Le dernier paragraphe, à la page 2 du mémoire de CANASB, soulève le même point. Il dit ceci :

S'il s'agit de fanatiques déterminés à donner suite à cette conviction, il est peu probable qu'ils seront dissuadés par l'ajout des termes « attentat suicide » au Code criminel.

C'est précisément ce que vous et d'autres témoins avez fait ressortir.

La présidente : La phrase suivante dit : « Par contre, les naïfs que ces gens parviennent à enrôler sont susceptibles de l'être. »

Il y a eu des témoignages la semaine dernière au sujet des gens qui se trouvent dans cette zone indécise — ceux qui ne sont ni les cerveaux qui préparent les attentats, ni ceux qui ont franchi le Rubicon et décidé de devenir des kamikazes. Ce sont des êtres influençables. Il y a eu des témoignages à ce sujet au comité la semaine dernière.

Le sénateur Andreychuk : Pour donner suite à la question du sénateur Fraser, monsieur Bromstein : vous avez dit que trois catégories de personnes seraient englobées dans la définition. La dernière catégorie comprend ceux qui financent les kamikazes. Peut-être, mais comment peut-on les englober? D'après ce que j'ai compris de vos deux premiers points, ils pourraient être compris dans notre conception de ce qu'est un kamikaze. Toutefois, pour ce qui est de suivre la trace de l'argent, d'après mon opinion et d'après ce que j'ai lu, il ne semble pas couler de source que celui qui finance est visé par la définition de l'« attentat suicide ». Cela relèverait plutôt du financement d'activité terroriste.

Il se peut que, à un moment donné, quelqu'un fasse le lien, mais je ne vois pas d'emblée que, si quelqu'un a comme objectif de financer un kamikaze, nous établirions le lien. Je voudrais savoir comment vous arrivez à l'établir.

M. Bromstein : Ils créent des écoles où on montre aux participants comment devenir des kamikazes. Ils les financent.

Le sénateur Andreychuk : Une école qui enseigne l'attentat suicide.

M. Bromstein : Oui, c'est exact. Ils versent aussi de l'argent aux familles dont des enfants se sont suicidés.

Le sénateur Andreychuk : Vous dites que, si nous ajoutons les termes « attentat suicide » au moyen du projet de loi S-210, nous pourrions inculper toutes ces autres personnes?

M. Bromstein : Elles peuvent l'être de toute façon. Je dis simplement que cela constitue une rubrique, une approche globale.

Le sénateur Andreychuk : Nous en revenons donc à l'idée qu'elles peuvent être impliquées de toute façon.

M. Bromstein : Tout est ramassé ensemble. Il y a un cadre auquel les gens peuvent faire attention.

Le sénateur Andreychuk : C'est peut-être là que nous ne sommes pas d'accord. Le cadre, c'est l'activité terroriste, dont l'attentat suicide peut faire partie.

Senator Grafstein: I will not take too much time because I know of Mr. Bromstein's hard work. I commend him for presenting to the Senate the most outstanding list of bipartisan Canadians for a single cause that I have seen since I have been here. Former prime ministers, both sides, former political leaders and four federal ministers of justice are supporting this bill. Senator Andreychuk, four federal ministers of justice are supporting this amendment to the Criminal Code, and three of them are former prime ministers.

That is an astounding amount of support. I cannot remember when we have ever had such outstanding support in my history in the Senate, which stretches over two decades.

I want to deal with the question of education. I am sorry Senator Di Nino is not here. Mr. Bromstein, this is an education book, and the Criminal Code is all about education. However, it is not education in the universities. Mr. Trudell will give us such evidence shortly. He will agree that this is a book of public education with legal consequences. The whole purpose of the Criminal Code, I hope you agree, is to educate, but with specific legal consequences if you continue to refuse to be educated about following conduct that is egregious under the code. Therefore, I fundamentally disagree with two of the other senators who want another educational process. It has not worked. The Criminal Code is, in fact, the education of last resort.

I want to refer to Senator Andreychuk's argument. Genital mutilation is covered by the Criminal Code. Why express it? It is aggravated assault and is named in the code; we added it. Most recently we added street racing. It is covered in the code, so why add the words "street racing"? Senator Andreychuk has said that if it is covered in the Criminal Code, we do not need it.

Senator Andreychuk: With respect, that is not what I said. I wanted to know if there is any other reason that the interpretation, as it stands in the Criminal Code, does not include suicide bombing of any type. The answer was that it is in there. I think, with respect, the witness has given his full answer.

Mr. Bromstein: I agree. There are two functions to criminal law: punishment and prevention. Prevention includes education. It is not acceptable conduct. That is my message.

Senator Grafstein: I want to go back to your response to the question of a suicide bomber and Senator Andreychuk's argument that just adding the words does not add to the offence. I understood that was the very reason why the person most responsible for these prosecutions, the assistant commissioner, said that it would be helpful as a deterrent to be able to tie up the elements of an offence in one phrase. That was my understanding of his evidence.

Le sénateur Grafstein : Je ne vais pas être long, car je connais le dur travail de M. Bromstein. Je le félicite d'avoir présenté au Sénat la liste la plus exceptionnelle de Canadiens des deux partis réunis autour d'une même cause. C'est la plus impressionnante que j'aie vue depuis que je suis sénateur. Des anciens premiers ministres des deux partis, d'anciens dirigeants politiques et quatre ministres fédéraux de la Justice appuient le projet de loi. Sénateur Andreychuk, quatre ministres fédéraux de la Justice appuient cette modification du Code criminel, et trois d'entre eux sont d'anciens premiers ministres.

Voilà un soutien renversant. Je ne peux pas me souvenir d'appuis aussi exceptionnels au cours des 20 ans que j'ai passés au Sénat.

Je voudrais parler d'éducation. Je suis désolé que le sénateur Di Nino ne soit pas parmi nous. Monsieur Bromstein, ceci est un ouvrage d'éducation, et le Code criminel, c'est une question d'éducation. Toutefois, il ne s'agit pas de l'éducation dispensée dans les universités. M. Trudell témoignera dans un instant. Il conviendra qu'il s'agit d'un ouvrage d'information publique, mais qui a des conséquences juridiques. Toute la raison d'être du Code criminel, j'espère que vous en conviendrez, est l'éducation, mais il y a des conséquences précises pour celui qui refuse son enseignement sur la conduite préconisée. Je suis donc fondamentalement d'accord avec les deux autres sénateurs qui souhaitent un effort de sensibilisation. Cela n'a pas fonctionné. Le Code criminel est en fait un moyen de sensibilisation de dernier recours.

Je voudrais revenir sur le raisonnement du sénateur Andreychuk. Les mutilations génitales sont visées par le Code criminel. Pourquoi le préciser? Il s'agit de voies de fait graves, infraction qui figure dans le code; pourtant, nous les avons ajoutées. Plus récemment, nous avons ajouté les courses de rue. Ce comportement était déjà visé par le code. Pourquoi ajouter cette notion? Le sénateur Andreychuk dit que, si le comportement est déjà visé par le Code criminel, nous n'avons pas besoin d'ajouter des précisions.

Le sénateur Andreychuk : Sauf votre respect, ce n'est pas ce que j'ai dit. Je voulais savoir s'il y a une raison autre que l'interprétation, telle qu'elle se trouve dans le Code criminel, pour que les attentats suicides, quel qu'en soit le type, ne soient pas englobés. La réponse, c'est qu'ils sont englobés. En toute déférence, j'estime que le témoin a donné sa réponse complète.

M. Bromstein : Je suis d'accord. Le droit pénal a deux fonctions: punir et prévenir. La prévention comprend l'éducation. Il dit que telle conduite est inacceptable. Voilà mon message.

Le sénateur Grafstein : Je voudrais revenir sur votre réponse à la question sur les kamikazes et à l'argument du sénateur Andreychuk voulant que le simple ajout des termes « attentat suicide » ne change rien au délit. J'ai compris que c'était justement pour cette raison que le grand responsable de ces poursuites, le commissaire adjoint, avait dit qu'il serait utile, du point de vue de la dissuasion, de pouvoir réunir dans une seule expression les éléments d'une infraction. C'est ce que j'ai retiré de son témoignage.

Do you agree with that reading of his evidence?

Mr. Bromstein: I was very appreciative of what he said, yes.

Senator Grafstein: Do you agree with that reading of his evidence?

Mr. Bromstein: Yes, I agree.

The Chair: Thank you, Mr. Bromstein. It was a useful contribution to our deliberations.

Senator Andreychuk, in response to an earlier question, you referred to an article in the *Osgoode Hall Law Journal*. If you could forward the reference to that article to the clerk so that our records can be complete, that would be helpful.

Mr. Bromstein: I thank you for your courteous method of dealing with my concerns. This has been something I have had to live with for five years, and it is not easy.

The Chair: It has been our pleasure to have you among us.

Our next witness is Mr. William Trudell. Welcome back, Mr. Trudell.

William Trudell, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: Thank you. As always, it is an honour to be invited to perhaps assist on this legislation. The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, CCCDL, as you know, is a council of defence lawyers across Canada. We represent lawyers in every province and territory. We are often consulted by Senate committees, House of Commons committees and the federal government to provide input into matters involving criminal justice. We are grateful for the opportunity.

I must tell you that it is very unusual, I think, for defence lawyers to not oppose criminal legislation, especially where the Department of Justice Canada basically says that it is not necessary. When I first thought of this and consulted with my colleagues, we wondered why we would want to be here. What is it that we would want to say?

We look at this in a different light. This is not creating new legislation. I had the opportunity to review the testimony of the representatives of the Department of Justice Canada and of the RCMP and, very briefly, scanned the evidence from your guests yesterday. However, the thread that has run through everything you have heard is that this legislation is not necessary. It does not fill a gap.

It is for another reason. I am impressed, as a chair, for what I see as the other reason. We understand that this is a non-partisan piece of legislation.

Senator Grafstein: So far.

Mr. Trudell: So far. It is a statement of basic principle. We feel it is an affirmation of the sanctity of life that is important to Canadians and, in effect, is reflected in the Criminal Code and in some of the representations made.

Êtes-vous d'accord sur cette interprétation de son témoignage?

M. Bromstein : J'ai beaucoup aimé ce qu'il a dit, oui.

Le sénateur Grafstein : Êtes-vous d'accord sur cette interprétation de son témoignage?

M. Bromstein : Oui, je le suis.

La présidente : Merci, monsieur Bromstein. Votre témoignage a été utile à nos délibérations.

Sénateur Andreychuk, en réponse à une question, tout à l'heure, vous avez évoqué un article paru dans le *Osgoode Hall Law Journal*. Si vous pouviez communiquer au greffier la référence de cet article, ce serait utile, pour que notre documentation soit complète.

M. Bromstein : Je vous remercie de la courtoisie avec laquelle vous avez accueilli mes préoccupations. C'est un dossier que je porte depuis cinq ans, et ce n'est pas facile.

La présidente : Ce fut un plaisir de vous accueillir.

Notre prochain témoin est M. William Trudell. Vous êtes de nouveau le bienvenu, monsieur Trudell.

William Trudell, président, Conseil canadien des avocats de la Défense : Merci. Comme toujours, c'est un honneur d'être invité et, peut-être, d'aider le comité à étudier le projet de loi. Le Conseil canadien des avocats de la défense, ou CCAD, regroupe des avocats de la défense de tout le Canada. Il représente des avocats de toutes les provinces et de tous les territoires. Les comités du Sénat et des Communes ainsi que le gouvernement fédéral sollicitent souvent l'avis du Conseil au sujet de questions de justice pénale. Nous sommes reconnaissants de l'occasion qui nous est ainsi offerte.

Je dois vous avouer qu'il est très exceptionnel que les avocats de la défense ne s'opposent pas à des dispositions en matière pénale, surtout lorsque le ministère de la Justice du Canada dit que ces dispositions ne sont pas nécessaires. Lorsque j'ai commencé à réfléchir à la question et à consulter mes collègues, nous nous sommes tous demandé pour quelle raison nous voudrions comparaître. Que voudrions-nous dire?

Nous abordons la question sous un éclairage différent. Il ne s'agit pas d'adopter des dispositions législatives nouvelles. J'ai eu la possibilité de consulter le témoignage des représentants du ministère de la Justice du Canada et de la GRC et, très brièvement, de parcourir le témoignage des invités d'hier. Le fil conducteur, dans tout ce que vous avez entendu, c'est que le projet de loi n'est pas nécessaire. Il ne comble aucune lacune.

La raison est différente. Je suis impressionné, comme président, de ce que je perçois comme étant l'autre raison. Sauf erreur, il s'agit d'une mesure législative dénuée de tout esprit de parti.

Le sénateur Grafstein : Jusqu'à maintenant.

M. Trudell : Jusqu'à maintenant. Il s'agit de l'énoncé d'un principe fondamental. Selon nous, c'est une affirmation du caractère sacré de la vie qui est important pour les Canadiens et qui est reflété dans le Code criminel et certains des exposés qui ont été présentés.

We abhor murder. Murder is punishable by life imprisonment. However, we do not have capital punishment in this country. There is a debate, and we are careful before surrendering persons to other jurisdictions where capital punishment exists. That is because Canadians, in our respectful submission, appreciate and honour the sanctity of life.

What we think you are doing here with this bill is reinforcing a principle. In that regard, we do not oppose this legislation. It is an affirmation of a basic principle. If it was new legislation, we would be talking about something different.

In one of the previous testimonies, someone suggested there are other offences in the Criminal Code, like street racing, I heard as an example. We opposed street racing. The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers did not feel that it was necessary. We thought it was a response to a political movement or lobbying. We argued that there is no street racing in Nunavut. It came from political concerns and, perhaps, a response to citizens' requests.

This is different. This is not new legislation. This does not come from a political impetus, as we understand it. It is for clarity. It is the words that are missing. We do not feel that you need to worry about floodgates opening, because there is no question that it is for clarification. You can always add the words without limiting the generality; to deal with anyone who is concerned with the question of if you say it in this case will someone not come back and say it in another situation. We do not think so. We are not concerned, as the Department of Justice Canada was that it seemed the floodgates might open. You can deal with it. It is an issue of clarity.

Canada does not need to worry about this not being found in other jurisdictions. Quite frankly, we are saying that terrorist bombing is unacceptable, for whatever reason. We do not know whether there is a deterrent effect. It will certainly not deter the bomber, but it may send a message to the bomber's family. It may have an educative effect. No one wants to be branded a terrorist. They may think of themselves as a martyr. Therefore, there is nothing wrong with it because it may send an educative message. It may be a deterrent. However, even if you were to decide it is not a deterrent, is there anything the matter with saying it? Since it is clarification, we do not oppose the bill.

We come here to help you. You are the persons who are charged with introducing legislation leading the country. Therefore, if you decide this is necessary, please proceed, but not because there is a gap that needs to be filled. There is no gap that needs to be filled; the legislation is pretty clear. However, if you, in your wisdom, decide that it is important because of what is happening in the world, that it is important to put the words in the Criminal Code, then do it. If we come here to tell you that you should not do it and do not need it, we are just giving you help

Nous abhorrons le meurtre. Il est passible d'un emprisonnement à vie. Toutefois, notre pays n'applique pas la peine capitale. La question fait l'objet d'un débat, et nous prenons des précautions lorsque nous livrons des gens à d'autres États qui appliquent cette peine. C'est que les Canadiens, à notre humble avis, reconnaissent et respectent le caractère sacré de la vie.

Nous croyons que le projet de loi renforce ce principe. C'est pourquoi nous ne nous y opposons pas. C'est l'affirmation d'un principe fondamental. S'il s'agissait d'une nouvelle disposition, la question se poserait différemment.

Dans un témoignage antérieur, quelqu'un a dit qu'il y a d'autres infractions qui sont précisées dans le Code criminel. Je crois qu'on a donné l'exemple des courses de rue. Le Conseil canadien des avocats de la défense ne jugeait pas nécessaire de l'ajouter. Selon lui, il s'agissait d'une réaction à un mouvement politique ou à du lobbying. Il a fait valoir qu'il n'y avait pas de courses de rue au Nunavut. Cette disposition a été adoptée à cause de préoccupations politiques et peut-être pour donner suite à des demandes de certains Canadiens.

Cette fois-ci, c'est différent. Il n'y a pas de nouvelle disposition. Ce n'est pas, à notre avis, le résultat d'un mouvement politique. Il s'agit de clarifier les choses. Ce sont des mots qui manquent. Selon nous, il n'y a pas lieu de craindre d'ouvrir les vannes, car il est certain qu'il s'agit d'un éclaircissement. On peut toujours ajouter les mots sans limiter le caractère général des dispositions; il s'agit de dissiper les incertitudes de l'interprétation de telle situation. Nous ne partageons pas la crainte du ministère de la Justice qui a peur que les vannes ne s'ouvrent. On peut agir. C'est une question de clarté.

Le Canada n'a pas à se préoccuper du fait que la même chose n'existe pas dans d'autres États. Bien franchement, nous disons que les attentats suicides, quelle qu'en soit la raison, sont inacceptables. Nous ignorons s'il y a un effet dissuasif. Le projet ne découragera certainement pas le kamikaze, mais il lancera peut-être un message à sa famille. Il pourrait avoir un effet de sensibilisation. Personne ne veut être catalogué comme terroriste. Les kamikazes peuvent se percevoir comme des martyrs. Par conséquent, il n'y a rien de mal dans le projet de loi, car il peut lancer un message de sensibilisation. Il peut être un moyen de dissuasion. De toute façon, même si vous décidiez que ce n'est pas un moyen de dissuasion, qu'y a-t-il de mal à ajouter cette précision? Puisqu'il s'agit d'un éclaircissement, nous ne nous opposons pas au projet de loi.

Nous sommes ici pour vous aider. C'est à vous qu'il incombe de légiférer pour diriger le pays. Par conséquent, si vous décidez que le projet de loi est nécessaire, allez-y, je vous en prie, mais pas parce que cette mesure comblerait une lacune. Il n'y a aucune lacune à combler. La loi est plutôt claire. Toutefois, si vous, dans votre sagesse, estimez que le projet de loi est important à cause de ce qui se passe dans le monde, qu'il est important d'ajouter ces mots au Code criminel, allez-y. Si nous nous présentons ici et vous disons que vous ne devez pas l'adopter ou n'avez pas besoin de le

that is all. If you decide as the persons responsible that this is something — and I hope in a nonpartisan way — that you should say, then we certainly do not oppose it because this is your job.

On behalf of CCCDL, we do not feel that the arguments presented should prevent you from certain wording if you decide that it might help this legislation, which is not new legislation. It just sends a clarion call for those who want to hear it that Canada takes the position that suicide bombing is a terrorist offence.

Before I am asked, I will speak in relation to the issue of the term “suicide attack.” I read the testimony. That is up to you. However, if you think that it begins to ask more questions or is not as defined or not as clear, then do not go there because the term “suicide bombing” is clear. If you are comfortable with the word “attack” and that reflects the need that you perceive, then, by all means proceed. However, if it raises grey areas or is used by persons who say that it allows them to investigate further or close the circle, that is not what this is about. This is not being brought in or introduced to increase prosecution or to help the police. It is a statement that is missing in the Criminal Code, and you may decide that it should be in there.

Is there another way to do this? I do not know, but certainly terrorist activity and criminal offences are covered by the Criminal Code. The vehicle is there; and with respect to the message, if you want it to go out, then there is nothing the matter with putting it in the code because, perhaps, that is where it should go.

In essence, why are we here? Why is the defence counsel saying that it is up to you? We see a basic principle that we all represent: The sanctity of life for the victims and maybe for the bomber. It is wrong, it is unacceptable, in any form, and you will get caught if you do not die or if you are part of the conspiracy, part of planning, abet, et cetera. The Criminal Code has all kinds of sections that will catch and prosecute. It is the message that we want to send, and we do not oppose it.

Senator Andreychuk: Thank you for putting your point on the record as you have, namely, that you believe it is a decision for the parliamentarians to make if they want to send a message.

However, I do not quite understand the distinction for street racing because it may not be of the same degree. I do not want to equate the two issues in any way. However, at that time, clearly Parliament wanted to send a message, too.

Mr. Trudell: I was trying to say that we were invited and testified before committees in relation to street racing. We are a national voice. When we were given the opportunity, we came forward and said that this is a political response — Parliamentarians did not agree with us — to what seems to be

faire, ce serait pour vous aider, c'est tout. Si vous décidez, comme législateurs, que c'est une mesure — et j'espère sans esprit de parti... Nous ne nous y opposons pas parce que c'est votre travail.

Au nom du CCAD, je dirai que nous n'avons pas l'impression que les arguments qui ont été avancés devraient vous empêcher d'ajouter certains mots, si vous décidez que cela peut améliorer la loi, sans y ajouter un nouvel élément de fond. Le projet de loi fait simplement savoir à qui veut l'entendre que le Canada estime que les attentats suicides sont des crimes terroristes.

Avant qu'on ne me pose la question, je vais parler du choix de l'expression « suicide attack ». J'ai lu le témoignage. Cela dépend de vous. Toutefois, si vous pensez que cela soulève davantage de questions, que le sens n'est pas défini ou n'est pas clair, ne vous engagez pas dans cette voie, car l'expression « suicide bombing » est claire. Si le terme « attack » ne vous pose pas de problème et s'il semble répondre à un besoin que vous percevez, allez-y. Par contre, si ce terme fait apparaître des zones indéfinies ou est utilisé par des personnes qui disent que cela leur permet de faire plus d'enquêtes ou de refermer le cercle, je dois dire que ce n'est pas le but visé. La modification n'est pas proposée pour accroître le nombre des poursuites ni pour aider la police. Il s'agit d'un énoncé qui manque dans le Code criminel, et vous pourriez décider que ces termes doivent s'y trouver.

Y a-t-il une autre façon de s'y prendre? Je l'ignore, mais il est certain que l'activité terroriste et les infractions pénales sont visées par le Code criminel. Le moyen d'agir est là. Quant au message, si vous voulez le lancer, il n'y a rien qui empêche de le faire dans le code, car c'est peut-être par ce moyen qu'il faut le lancer.

Au fond, pourquoi sommes-nous ici? Pourquoi les avocats de la défense disent-ils que cela dépend de vous? Nous voyons là un principe fondamental que nous épousons tous : le caractère sacré de la vie des victimes et peut-être aussi de celle du kamikaze. L'attentat suicide est mal, c'est un acte inacceptable, sous quelque forme que ce soit, et les coupables se feront épingler s'ils ne meurent pas ou s'ils participent à la conspiration, à la planification, incitent des personnes à commettre cet acte, et cetera. Le Code criminel contient toutes sortes de dispositions qui permettent d'appréhender les suspects et d'intenter des poursuites. C'est le message qu'on veut lancer, et nous n'avons aucune objection.

Le sénateur Andreychuk : Merci d'avoir exposé publiquement votre point de vue comme vous l'avez fait : il appartient aux parlementaires de prendre la décision, s'ils veulent lancer un message.

Toutefois, je ne saisis pas très bien la distinction avec les courses de rue. C'est peut-être une question de degré. De toute façon, je ne veux pas mettre les deux questions sur le même plan. Quoi qu'il en soit, il est clair que, lorsqu'il a légiféré sur cette autre question, le Parlement a voulu également lancer un message.

M. Trudell : J'essayais de dire que nous avons été invités et que nous avons témoigné devant les comités au sujet des courses de rue. Nous sommes un porte-parole national. Lorsque nous avons eu l'occasion de le faire, nous nous sommes prononcés et nous avons dit que c'était une réaction politique — les parlementaires

happening in a couple of big cities. It is the Criminal Code that will change, and street racing is not a problem in North Saskatchewan or in Nunavut. Therefore, if it is covered already in the Criminal Code, we have been critical of just adding sections to the Criminal Code to deal with changes that react to, with respect, political pressures, political views and some law-and-order-type movements. It is different for us.

That is why I said that we opposed that. It was creating a new offence; this is not. This is saying clearly that, without limiting the generality, suicide bombing is a terrorist activity. Therefore, that is the difference. We had this debate around the CCCDL table. It is not the same as street racing; it is not a new offence; it is not politically motivated. It is a general Canadian statement of principles. That is how I tried to suggest it.

Senator Andreychuk: Thank you for the clarification. I would simply say that I take issue with your statement of “politically motivated” in regard to street racing. It was parliamentarians in their wisdom responding to citizens caring about an issue. I believe it did affect Northern Saskatchewan as much as anywhere else. It was a political judgment at that time to add it. It was not politically motivated; it was a political judgment. I want that on the record.

However, I take your comment that this is a message that you believe parliamentarians wish to make. It is not adding to the Criminal Code.

Mr. Trudell: Yes, that is correct. Honourable senator, we are not debating this. We make submissions; we help you, and if you say, “You are wrong; this is not politically motivated,” that is fine. We are here to test you. The decision was made, and the bill was passed. You did the job that you have to do; we did the job we had to do.

Senator Stratton: I want to go back to the issue of street racing.

Mr. Trudell: Could I withdraw that whole analogy. Could I just race out of here?

Senator Stratton: You measure a law by its effectiveness. I ponder on whether the law has been effective today. That is a fundamental question that can only be truly measured over a period of time. However, it appears to have been effective. I look at that and consider how this current proposal dealing with suicide bombing that is before us will have an impact, both immediate and over time.

I return to my fundamental argument, as I recall it vividly, of tobacco being finally recognized in the early 1980s as being a very serious problem, causing a great number of deaths. We had a

n'étaient pas d'accord avec nous — à ce qui semblait se produire dans deux ou trois grandes villes. C'est le Code criminel qui va changer. Or, les courses de rue ne sont pas un problème dans le nord de la Saskatchewan ni au Nunavut. Par conséquent, si ce comportement est déjà visé par le Code criminel, nous considérons d'un œil critique l'ajout d'articles à cette loi pour apporter des modifications qui ne sont, sauf votre respect, qu'une réaction à des pressions politiques, à des opinions politiques, à des mouvements qui militent pour l'ordre public. À notre avis, la situation est différente.

Voilà pourquoi nous nous sommes opposés. Il s'agissait de créer une nouvelle infraction. Ce n'est pas le cas cette fois-ci. On dit cette fois clairement que, sans limiter la généralité des dispositions de la loi, les attentats suicides sont une activité terroriste. Voilà la différence. Nous avons eu ce débat au CCAD. Ce n'est pas la même chose que les courses de rue. Il ne s'agit pas d'une nouvelle infraction. Il n'y a pas de motivation politique. C'est un énoncé général des principes qui s'appliquent au Canada. C'est ainsi que j'ai essayé de présenter la situation.

Le sénateur Andreychuk : Merci de cette précision. Je dirais simplement que je ne suis pas d'accord sur ce que vous avez dit de la « motivation politique » de la mesure sur les courses de rue. Les parlementaires, dans leur sagesse, ont répondu aux préoccupations exprimées par des citoyens inquiets de ce problème. Je crois que le nord de la Saskatchewan est visé tout autant que n'importe quelle autre région. Il y a eu exercice d'un jugement politique, et il a été décidé d'ajouter cette infraction. Il n'y avait pas de motivation politique, seulement l'exercice du jugement politique. Je tenais à le préciser.

Toutefois, j'accepte votre observation selon laquelle il s'agit d'un message que les parlementaires, à votre avis, souhaitent lancer. Il ne s'agit pas d'ajouter quoi que ce soit au Code criminel.

M. Trudell : Oui, c'est exact. Sénateur, nous ne le contestons pas. Nous présentons notre point de vue. Nous vous prêtons main-forte. Si vous dites : « Vous avez tort, il n'y a pas de motivation politique », c'est très bien. Nous sommes ici pour vous mettre à l'épreuve. La décision a été prise et le projet de loi a été adopté. Vous avez fait votre travail, et nous avons fait le nôtre.

Le sénateur Stratton : Je voudrais revenir à la question des courses de rue.

M. Trudell : Pourrais-je retirer toute cette analogie? Est-ce que je pourrais m'enfuir en courant?

Le sénateur Stratton : On évalue une loi à son efficacité. Je me demande si on peut dire aujourd'hui que cette loi a été efficace. C'est une question fondamentale à laquelle on ne peut vraiment répondre qu'au bout d'un certain temps. Néanmoins, il semblerait qu'elle a été efficace. Je m'interroge toutefois sur la proposition à l'étude au sujet des attentats suicides et je me demande si elle aura des effets à la fois dans l'immédiat et plus tard.

J'en reviens à ma thèse fondamentale. Je me souviens très bien que, au début des années 1980, on a enfin reconnu que le tabac présentait un très grave danger et qu'il faisait beaucoup de

discussion with the health minister at the time about banning tobacco — it does not work, we have been through that before with alcohol.

We could educate or try to tax it out of existence. The government of the day opted for the latter — in other words, tax it out of existence. It did not work because we had contraband cigarettes running across the United States to Canada and from Ontario to Manitoba, et cetera.

The only approach that was effective over time was education. Even then, when we were starting the education process, its effectiveness was questioned. It took a great deal of time.

I am still at the fundamental problem of if we pass this bill, it will have an impact and then die. In effect, how will you encourage and ensure that it will be effective without an education process in the schools with the young? If you do that, then why do you need the bill in the first place? Why not just educate?

Mr. Trudell: Let me try to respond to that.

There was a lot of debate in relation to the tobacco legislation. Some people think it is acceptable. It was a problem. However, this is different. Maybe in that situation we are talking about the sanctity of health. Someone said that if they want to smoke and kill themselves, they have a right to do it. We may prohibit doing it in a car or classroom or in a public place.

We are talking about something we all agree on — there is no debate — the sanctity of life. Therefore, with respect, I throw it back. Why not put it in?

I understand there is a long, distinguished list of Canadians who believe it may help. Some may feel it is educative; some may feel it is a deterrent, but everybody agrees it is a statement of Canadian principles. Once it is in there, it will have an educative effect because the articles that are written from this point on will mention it. International studies will mention that Canada has specifically said, to bring it home, that we believe in the sanctity of life by this piece of legislation.

I say to you — which is a strange thing for a criminal lawyer to say in relation to this — why would it hurt? Where is the downside? It is not new legislation, so why not? The statement itself is educative.

I agree that the Criminal Code is a vehicle to get the word out, and it is in force that we respect the rule of law. It is a vehicle that is educational because every day there is another section that judges are looking at and interpreting. Therefore, it is an important vehicle. I would respectfully submit that criminal

victimes. À l'époque, nous avons eu une discussion avec le ministère de la Santé au sujet de l'interdiction du tabac. Ce n'est pas une solution qui marche. Nous l'avons vu par le passé avec l'alcool.

Nous pouvions faire de la sensibilisation ou accroître les taxes au point de faire disparaître le produit. Le gouvernement de l'époque a opté pour la deuxième solution : alourdir les taxes au point que le produit ne puisse plus se vendre. Ce fut un échec à cause de la contrebande de cigarettes entre les États-Unis et le Canada, entre l'Ontario et le Manitoba, et cetera.

La seule approche efficace, avec le temps, a été celle de la sensibilisation. Et même là, lorsque nous avons commencé à faire de la sensibilisation, l'efficacité de cette solution était remise en cause. Il a fallu beaucoup de temps.

J'en reste toujours au problème fondamental : si nous adoptons le projet de loi, il aura un effet qui va ensuite se dissiper. En réalité, comment favoriser cet effet et comment s'assurer que le projet de loi sera efficace sans un effort de sensibilisation dans les écoles auprès des jeunes? Et si on fait cet effort, a-t-on vraiment besoin du projet de loi? Pourquoi ne pas se contenter de l'effort de sensibilisation?

M. Trudell : Je vais essayer de répondre.

Il y a eu un grand débat à propos de la loi sur le tabac. Certains estiment que ce produit est acceptable. Cela faisait problème. Mais ce n'est pas la même chose cette fois-ci. Peut-être que, dans cette situation, c'est du caractère sacré de la vie qu'il est question. Quelqu'un a dit que, si les fumeurs veulent se tuer à force de fumer, c'est leur droit. Nous pouvons interdire la cigarette dans les voitures, les classes ou les lieux publics.

Il s'agit ici d'une chose sur laquelle nous nous entendons tous — il n'y a pas de discussion —, et c'est le caractère sacré de la vie. Sauf votre respect, je renvoie la question : pourquoi ne pas ajouter ces mots?

Je crois savoir qu'il y a une longue liste de distingués Canadiens qui croient que cette mesure peut être utile. Certains peuvent penser qu'elle a une valeur pédagogique et d'autres peuvent y voir une forme de dissuasion, mais tous conviennent que c'est un énoncé des principes du Canada. Une fois que ces mots seront dans le texte, ils auront une valeur de sensibilisation, car les articles qui seront rédigés après en feront mention. Des études réalisées à l'étranger signaleront que, par ce projet de loi, le Canada a dit expressément, pour bien faire passer le message, qu'il reconnaissait le caractère sacré de la vie.

Je vous demanderais — ce qui est étrange de la part d'un criminaliste dans un dossier semblable — quel mal il y aurait à ajouter ces mots. Où sont les inconvénients? Il n'y a pas d'élément de fond nouveau dans la loi, alors pourquoi pas? Cette initiative a en soi une valeur éducative.

Je conviens que le Code criminel est un moyen de diffuser l'information et c'est par son application que nous respectons la primauté du droit. Il renseigne, car pas un jour ne passe où les juges n'ont pas à étudier et à interpréter un nouvel article. Il s'agit donc d'un moyen important. Je soutiendrais en toute déférence

justice is moving up the scale in terms of public awareness and people being concerned. It may very well be a really good starting place.

Let us say, for purposes of this discussion, that we were educating students. We are sending them this message: You hear things about people being martyrs or acting out of total frustration. Whether it comes from complete despair or some ideology or both, it does not matter. It does not matter because it is wrong. It is fundamentally against Canadian principles for you to create a situation where you are destroying the lives of other people, for whatever purpose, along with your own. You can kill yourself if you want; it is not an offence in the Criminal Code, but it is absolutely unacceptable, for whatever reason, to destroy others.

If I was teaching in a classroom and talking about the precious Criminal Code and the precious criminal justice system and looking at the anti-terrorism legislation, as a teacher, I would say that Canada is the only country that has said it. There will not be one student in the classroom who will ask why Canada did that or why was that necessary.

With respect, I do not feel that this is an example of something that gets passed and then sort of dies, and no one talks about it any more. Suicide bombing seems to be the vehicle that is growing. It is affecting our soldiers in Afghanistan; we are all afraid that it could happen. It is a new phenomenon of terrorism. Someone said that there are articles that justify it, and you talked about people who figure this is the only way to do it. That is fine; I do not care about their motivation. We are talking about the sanctity of life. Canada stands for it; it is a basic principle.

Therefore, I ask — and I do not mean to be trite about it — what is the matter with it? It might be a vehicle for further education. A statement by the Prime Minister is something that can be used as an educational vehicle, but that probably will be news for a day. If you put it into the Criminal Code, it will be taught for years and years to law students, to academics. Every time the terrorist legislation is looked at, it will be a reminder; so it could have an educative effect.

Senator Stratton: I am not disagreeing. Essentially, I am trying to understand how we get to the individuals who are planning and thinking of doing this. How do you get at them?

Mr. Trudell: You remind them they are terrorists, not martyrs.

Senator Stratton: I understand that, but how do you get at them? If you just pass the bill, their attitude is so what?

Mr. Trudell: None of us know how to get there. Let us imagine there are 100 people in a room, and you get one of them. This is fanciful, but imagine for purpose of this discussion, there is a group of young people who are being recruited, for whatever reason, to become suicide bombers. They will not use the word

que la justice pénale suit une courbe ascendante, pour ce qui est de la sensibilisation et de l'intérêt du public. Il se peut fort bien que ce soit un excellent point de départ.

Disons, aux fins de la discussion, que nous éduquons des élèves. Nous leur lançons le message suivant : vous entendez parler de gens qui sont des martyrs ou qui agissent à force d'exaspération. Que ce soit la conséquence d'un désespoir total, d'une idéologie ou des deux, peu importe. Peu importe, parce que c'est mal. Il est fondamentalement contraire aux principes canadiens de faire en sorte de prendre la vie d'autrui en sacrifiant la sienne. Vous pouvez vous tuer si vous voulez. Ce n'est pas une infraction au Code criminel, mais il est absolument inacceptable, quelle que soit la raison, de prendre la vie d'autrui.

Si j'enseignais dans une classe et parlait de notre précieux Code criminel, de notre précieux système de justice pénale et si, comme enseignant, je considérais les dispositions contre le terrorisme, je dirais que le Canada est le seul pays qui a dit cela expressément. Il n'y aura pas un seul élève dans la classe pour demander pourquoi le Canada l'a fait ni pourquoi c'était nécessaire.

En toute déférence, je ne crois pas que ce soit un exemple de mesure qui, une fois adoptée, reste ensuite lettre morte et dont personne ne parle plus. L'attentat suicide semble un moyen de plus en plus employé. Nos soldats en Afghanistan sont parfois touchés; nous craignons tous que ce genre d'attentat ne se produise. C'est une nouvelle manifestation du terrorisme. Quelqu'un a dit que des articles sont parus qui justifient ce crime, et vous avez parlé de gens aux yeux de qui il s'agit de la seule solution. Très bien, mais je ne me soucie pas de leur motivation. Il s'agit ici du caractère sacré de la vie. Le Canada le reconnaît. C'est un principe fondamental.

Je ne veux pas tomber dans les banalités, mais je demande où est le problème. Ce peut être un moyen de sensibiliser les gens. Une déclaration du premier ministre peut aussi avoir une valeur pédagogique, mais il est probable que l'effet se limitera à la durée des émissions d'information de la journée. Si les mêmes notions se retrouvent dans le Code criminel, elles seront enseignées pendant des années aux étudiants de droit et aux universitaires. Chaque fois que les lois sur le terrorisme seront étudiées, ce sera un rappel, et il pourrait donc y avoir là un effet pédagogique.

Le sénateur Stratton : Je ne suis pas en désaccord. Au fond, j'essaie de comprendre comment nous pouvons atteindre les gens qui préparent ces attentats ou y songent. Comme les rejoindre?

M. Trudell : Vous leur rappelez qu'ils sont des terroristes et non des martyrs.

Le sénateur Stratton : Je comprends, mais comment leur communiquer le message? Si on se contente d'adopter le projet de loi, ils diront : et alors?

M. Trudell : Personne ne sait comment. Imaginons une salle où il y a 100 personnes et qu'il s'y en trouve une qui a ce genre de projet en tête. Il faut de l'imagination, mais supposons, aux fins de la discussion, qu'un groupe de jeunes gens sont recrutés, peu importe la raison, pour devenir des kamikazes. Les recruteurs ne

“terrorist”; they will say that they are doing it for a higher cause. Suppose 1 of the 100 people in the room thinks: Is this not a terrorist offence?

Senator Joyal: One of the comments about the proposed bill from the representative of the Department of Justice Canada, was that it may make the responsibility of the Crown attorney more difficult in terms of choosing under which subsection of section 83 of the Criminal Code they will launch an accusation against a person or persons who would be involved in a suicide attack.

I understand you are aware of the presentation by Mr. McDonnell. In his presentation, he says:

While the existing anti-terrorism provisions of the Criminal Code may be applied to the planning or attempting of a suicide bombing, I would ask this committee to look into whether the existing penalties contained in the code are appropriate. The current maximum sentence permitted for facilitation is 14 years, and the penalty for participating in a terrorist group is only 10 years. In my opinion, anyone participating in or facilitating a suicide bombing should face a penalty similar to that for murder or attempted murder, which is life in prison.

Thus, the committee might want to consider whether in the proposed legislation there is a sufficient bridge to section 83.2, the commission of offence for a terrorist group, where both participants and facilitators are liable to imprisonment for life.

Mr. Trudell: I will deal with the last point first. When I read the transcript of this very articulate witness, I said to myself, is this not a side issue? Are not punishment provisions a side issue for another committee at another time in deciding whether the penalty provisions are severe enough? Hopefully, you would then have the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers coming forward to say that they are fine and should be left alone. I thought that those discussions had very important questions. We are moving into an area that this bill does not reflect. The basis for this bill is a statement. It does not create a new offence. My answer might be insufficient, but, although you engaged him in some of these issues, I believe it is a different concern. It concerns the prosecution and penalty provisions, and this bill is limited to, as I understand, clarification of the words. When I saw copies of the Criminal Code being passed around today, I was hoping that I would not be asked questions about its sections.

Senator Joyal: We can provide you with a copy.

Mr. Trudell: Please, they keep doing that in my office, too.

vont pas employer le terme « terroriste ». Ils diront qu'il s'agit de servir une cause supérieure. Mettons qu'une personne sur 100, dans la salle, se demande : est-ce que ce n'est pas un crime terroriste?

Le sénateur Joyal : Un représentant du ministère de la Justice du Canada a dit à propos du projet de loi qu'il pourrait rendre plus difficile l'exercice de la responsabilité du procureur du ministère public en compliquant le choix du paragraphe de l'article 83 du Code criminel en vertu duquel il portera une accusation contre la ou les personnes qui auraient été mêlées à un attentat suicide.

Je crois que vous êtes au courant de l'exposé de M. McDonnell. Il a dit ceci :

Bien qu'il soit possible que les dispositions antiterroristes actuelles du Code criminel s'appliquent à la planification d'attentats suicides ou à la tentative d'en commettre, j'invite le comité à se pencher sur les sanctions prévues afin de déterminer si elles sont suffisantes. Actuellement, la peine maximale pour avoir facilité un acte terroriste est de 14 ans et celle pour avoir fait partie d'un groupe terroriste ne dépasse pas 10 ans. À mon avis, toute personne qui participe à un attentat suicide ou qui le facilite devrait purger la même peine que si elle avait commis un meurtre ou une tentative de meurtre, qui est punie par la prison à vie.

Ainsi, le comité désirera peut-être voir si le paragraphe 2 de l'article 83 de la loi, infraction au profit d'un groupe terroriste, comporte suffisamment de dispositions afin que les participants et les facilitateurs soient passibles d'emprisonnement à vie.

M. Trudell : Voyons le premier point d'abord. Lorsque j'ai lu la transcription de l'exposé de cet éloquent témoin, je me suis demandé s'il ne s'agissait pas d'un enjeu secondaire. Les dispositions sur les peines ne sont-elles pas une question accessoire qu'un autre comité devrait étudier à un autre moment pour voir si elles sont assez sévères? J'espère que le Conseil canadien des avocats de la défense pourrait alors comparaître et faire valoir qu'elles sont très bien et qu'il ne faut pas y toucher. Il m'a semblé que ces échanges soulevaient des questions très importantes. Nous nous avançons dans un domaine qui n'est pas touché par le projet de loi. Celui-ci constitue une déclaration et ne crée pas une nouvelle infraction. Ma réponse laisse peut-être à désirer, mais, bien que vous ayez amené le témoin à parler de ces questions, je crois qu'il s'agit d'un sujet différent. On a parlé des dispositions sur les poursuites et les sanctions alors que, selon moi, le projet de loi se limite à préciser le libellé. Lorsque j'ai vu des exemplaires du Code criminel circuler aujourd'hui, j'espérais qu'on ne me poserait pas de questions sur ses divers articles.

Le sénateur Joyal : Nous pouvons vous en procurer un exemplaire.

M. Trudell : Épargnez-moi, s'il vous plaît. On me fait cela sans cesse à mon bureau.

The bill is not about penalty provisions. They encompass an entirely different issue. The people at the Department of Justice Canada might be able to help you with that, but I cannot.

With the greatest respect, every time I go back to Toronto, I tell people that when you go before the Senate, you are asked questions, so you had better have read the law.

I felt the discussions were moving off into areas that this bill was not about, such as whether it would make it easier to investigate, and so on. We are not here for that. The Criminal Code is loaded with ways to charge offences that cover this area. I do not feel that you should get muddled into discussing those issues.

On the first point about whether the Department of Justice Canada or the prosecutor will have difficulty deciding which charge to lay, I would say, yes, perhaps. That is their job. One of the thrusts of criminal justice right across the country is looking at the front end to determine the proper charge to lay and not laying one without that front-end screening and thought about the effect. If they said they cannot do it because it will muddy the waters, then that is a concern. However, that is not what this bill does. They will have a problem, in any event, if they have a pre-existing problem about what charge to lay because it will not go away simply by virtue of a clarification statement about suicide bombers. It will be there anyway. I am here with no difficulty because I see this as an essential statement of what we believe in, as opposed to taking this section to see whether it has any effect on other sections. It does not have an effect because it is simply a clarification.

I believe that the articulate gentlemen from the Department of Justice talked about the slippery slope without limiting the generality. Those words are in the Criminal Code and, of course, I believe other witnesses have testified about the existence of the words "for greater certainty" or "without limiting" in many sections of the code. I do not know whether that answers your question in any way.

Senator Joyal: It is a fair comment.

Senator Grafstein: Mr. Trudell, your testimony is powerful and persuasive in support of what I consider to be a nonpartisan piece of proposed legislation. You have articulated, from the criminal bar perspective, in a way that is even more powerful than some of the other witnesses.

As a lawyer, I will ask you a legal question as opposed to an educative or deterrent question. The purpose is to ask whether this provision would have more ample scope than that of the existing provisions of the Criminal Code. This might argue against my argument and yours, but I want to test it: the Internet.

Le projet de loi ne porte pas sur les dispositions sur les sanctions. Elles concernent une question tout à fait différente. Les gens du ministère de la Justice pourraient peut-être vous éclairer à ce sujet, mais j'en suis incapable.

Soit dit avec le plus grand respect, chaque fois que je retourne à Toronto, je dis aux gens que, s'ils comparaissent devant le Sénat, ils se feront poser des questions et qu'il vaut mieux qu'ils aient lu la loi.

Il m'a semblé que les échanges dérivait vers des domaines qui ne sont pas touchés par le projet de loi, par exemple la question de savoir s'il sera plus facile de faire enquête. Nous ne sommes pas là pour discuter de ces questions. Le Code criminel regorge de moyens de porter des accusations dans ce domaine. Je ne crois pas que nous devions nous enliser dans des discussions sur ces questions.

Pour ce qui est du premier point, soit la difficulté pour le ministère de la Justice du Canada ou le procureur de choisir les chefs d'inculpation, je dirai que oui, ce sera peut-être plus difficile. Mais c'est leur travail. L'un des axes principaux de la justice pénale dans l'ensemble du Canada est la recherche, au départ, du bon chef d'inculpation, au lieu d'en choisir un sans faire un choix au départ et sans songer aux conséquences. Si les responsables disent qu'ils ne le peuvent pas parce que cela embrouillera les choses, c'est un sujet de préoccupation. Toutefois, cela n'a rien à voir avec le projet de loi. Ils auront un problème, de toute façon, s'ils ont déjà un problème de choix des chefs d'inculpation, car ce problème ne va pas disparaître par l'ajout d'une précision sur les attentats suicides. Le problème sera là de toute manière. J'ai accepté de témoigner sans difficulté, parce qu'il s'agit d'un énoncé essentiel de ce en quoi nous croyons, plutôt que de l'examen de cet article pour en vérifier les conséquences pour d'autres articles. Il n'a aucune conséquence, puisque c'est un simple éclaircissement.

Je crois que les représentants éloquents du ministère de la Justice ont dit qu'on s'engageait sur une pente glissante, en ce qui concerne l'expression « sans limiter la généralité de ce qui précède ». Ces mots se retrouvent dans le Code criminel et, bien sûr, d'autres témoins ont signalé que ces expressions, « il demeure entendu que... » et « sans limiter la généralité », se retrouvent dans bien d'autres articles du code. J'ignore si cela répond d'une façon ou d'une autre à votre question.

Le sénateur Joyal : C'est une bonne observation.

Le sénateur Grafstein : Monsieur Trudell, votre témoignage est percutant et convaincant, et vous appuyez ce qui me semble un projet de loi dénué de tout esprit de parti. Vous avez exposé la situation, du point de vue des criminalistes, d'une façon encore plus convaincante que d'autres témoins.

Comme je suis avocat, je vais vous poser une question juridique plutôt qu'une question sur l'aspect pédagogique ou dissuasif. Cette disposition aurait-elle une portée plus vaste que celle des dispositions existantes du Code criminel? Cela risque d'aller à l'encontre de mon argumentation et de la vôtre, mais je tiens à vérifier. Il s'agit d'Internet.

We have heard that there are proliferations of websites on servers in Canada and overseas that teach people on the Internet how to make a suicide bomb vest and the ingredients that will maximize its damage or the sowing of seeds of damage. We are struggling with the question of whether the provisions in the code deal with this amply. There is great frustration in the legal justice system that we cannot reach those who are teaching or the advocacy vehicles. Will this provision help or hurt the criminal justice system in dealing with such Internet sites?

Mr. Trudell: I cannot see how it would hurt.

Senator Grafstein: Could it help?

Senator Stratton: It is similar to chicken soup.

Senator Grafstein: No, chicken soup always helps — that is known internationally.

Mr. Trudell: The fact that you are having this debate and these discussions helps. Let me share something with you: One year ago, I defended a young boy charged with the murder of a police officer in a city in Eastern Ontario. To my horror and to everyone's horror, he went to *The Anarchist Cookbook*, where he was able to learn how to make explosive devices, how to saw off shotguns and many other things. I could not believe that it is right there.

If we can link people to those sites that have instructions on how to make a bomb, if we can join the dots, as opposed to it being an issue of freedom of speech and so on, then that is what is necessary. The link has to be made to be able to say that that person abetted or assisted. They would have to know that there is a link because you cannot just charge everyone.

I am a defence counsel, but I believe it is absolutely abhorrent that that material is available online. I do not know how you get at it, until you are able to join the dots. The police are spending a great deal of time trying to get into the Internet to reach into the connections on child pornography, et cetera.

The debate you are having, raising these questions and talking about the condemnation of suicide bombing, is a healthy debate and may have an effect. Perhaps some honourable senators did not know that you could go into the Internet and see how to create a suicide bomb. Maybe when the police are back on another bill, you can say the government will consider how to link up, how to join the dots with respect to the Internet.

Senator Grafstein: Is it fair to say, Mr. Trudell, that this might be helpful?

Mr. Trudell: It would be helpful only from an educative point of view or from an awareness point of view for all of us.

On nous a dit qu'il y a une foule de sites Web, sur des serveurs qui se trouvent au Canada ou à l'étranger, où on explique comment fabriquer une veste pour les attentats suicides, en précisant les produits à employer pour maximiser les dommages ou semer la destruction. Nous nous demandons si les dispositions du code traitent de cette question de façon largement satisfaisante. Il y a dans le système de justice une profonde exaspération parce que nous ne pouvons pas atteindre ceux qui donnent ces explications ou les moyens employés pour faire la promotion des attentats suicides. La disposition proposée aidera-t-elle le système de justice pénale à s'attaquer à ces sites Internet ou lui nuira-t-elle?

M. Trudell : Je ne vois pas comment elle pourrait nuire.

Le sénateur Grafstein : Pourrait-elle être utile?

Le sénateur Stratton : C'est un peu comme la soupe au poulet.

Le sénateur Grafstein : Non, la soupe au poulet aide toujours. C'est connu dans le monde entier.

M. Trudell : Le fait que vous ayez ce débat et ces discussions est utile. Je vais vous raconter quelque chose. Il y a un an, j'ai défendu un jeune garçon accusé du meurtre d'un policier dans une ville de l'est de l'Ontario. J'ai appris avec horreur, et tout le monde a été horrifié, qu'il avait consulté *The Anarchist Cookbook*, où il a pu apprendre comment fabriquer des engins explosifs, comment scier des canons de fusil, et comment faire bien d'autres choses. Je n'arrivais pas à croire que cette information soit à la portée de tout le monde.

Si nous pouvons établir un lien entre des personnes et des sites qui ont des instructions sur la fabrication d'une bombe, si nous pouvons établir des rapports, au lieu d'en faire une question de liberté d'expression, par exemple, c'est ce qu'il faut faire. Il faut établir le lien pour pouvoir dire que la personne en cause a encouragé ou aidé quelqu'un à fabriquer une bombe. Il faut savoir qu'il existe un lien, car on ne peut pas inculper tout le monde.

Je suis un avocat de la défense, mais je crois qu'il est absolument odieux qu'une information semblable soit accessible en ligne. Je ne vois pas comment on peut s'attaquer au problème sans établir des liens. La police passe beaucoup de temps sur Internet pour établir les liens en ce qui concerne la pédopornographie, et cetera.

Le débat que vous avez, au cours duquel vous posez des questions et parlez de la condamnation des attentats suicides, est un débat sain, et il pourrait avoir un effet. Peut-être certains sénateurs ne savaient-ils pas qu'on pouvait trouver sur Internet les moyens de fabriquer une bombe. Peut-être que, lorsque la police comparaitra pour parler d'un autre projet de loi, vous pourrez dire que le gouvernement va considérer comment établir les liens, les rapports, en ce qui concerne Internet.

Le sénateur Grafstein : Monsieur Trudell, est-il juste de dire que le projet de loi pourrait être utile?

M. Trudell : Seulement du point de vue de la sensibilisation, de la conscientisation de tous.

Senator Grafstein: Would it be easier for them to connect the dots by identifying suicide bombing as precision? I fail to see why it would not be helpful — this is me speaking as a lawyer — because at the end of the day, here is education. These sites train a person to do something that has no other singular purpose except suicide bombing.

Mr. Trudell: There are not too many people on the Internet who will read section 431 of the Criminal Code and figure out that it is a criminal offence to detonate. However, to say that suicide bombing is a terrorist offence is a pretty simple message.

Senator Grafstein: This is really Senator Baker's question; I thought it was a good one. Again, there is some disagreement. When I spoke to the Department of Justice officials, I posed a scenario where someone puts on a suicide bomb vest and, instead of going into a crowded marketplace, decides to stand out in the middle of an open area and detonate themselves in front of a mosque, synagogue or church at an appropriate moment in time when a lot of people are congregating in these institutions. Their only purpose is to sow fear, and they die.

Would that be criminal, and would this provision help or hurt? The justice department's idea was that someone out in a field would not be criminalized at all, which is why I posed this particular scenario.

Mr. Trudell: It is not an offence.

However, forget about terrorism and all the rest. If I was to tell a kid, for example, that we have to make a statement and outline what I wanted that kid to do, then they can link me to that. The police investigate and find that this kid was not acting alone. He killed himself, but there was someone else. As the investigator, I will connect the dots, and if I can connect the dots, I can lay a criminal charge if it is aiding and abetting or promoting.

Senator Grafstein: All the provisions that are in the Criminal Code.

Mr. Trudell: You have to connect the dots.

Senator Grafstein: Would this provision be helpful or useless in those circumstances?

Mr. Trudell: It may have no relevance on the individual case. This person may be suffering from a mental instability or whatever. However, let us say that there is a link to terrorist activity. If a young person stood on a street corner 10 years ago, detonated themselves, and there happened to be a synagogue across the street, we would be talking about a young person committing suicide. Now, we will go to the next step, because we have been educated. If they happen to be down the street from the RCMP headquarters, our thinking will go to the next step now because of 9/11 and the world in which we live.

Someone will ask the question that they never would have asked before. Whether that person committed suicide in a field alone, across the street from my office or a synagogue or

Le sénateur Grafstein : Serait-il plus facile d'établir les liens en donnant cette précision sur les attentats suicides? Je n'arrive pas à voir comment cela pourrait ne pas être utile — c'est encore l'avocat qui parle —, car, en fin de compte, il y a une sorte d'information. Ces sites montrent à la personne à faire quelque chose qui n'a aucune autre fin que l'attentat suicide.

M. Trudell : Il n'y a pas tellement d'internautes qui liront l'article 431 du Code criminel et déduiront que c'est un acte criminel que de déclencher un engin explosif. Toutefois, c'est un message assez simple que de dire que l'attentat suicide est un crime de terrorisme.

Le sénateur Grafstein : Il s'agit au fond de la question du sénateur Baker. Il m'a semblé que c'était une bonne question. Lorsque j'ai discuté avec les représentants du ministère de la Justice, j'ai proposé un scénario dans lequel une personne revêtirait une veste garnie d'explosifs et, au lieu de se diriger vers un marché bondé, déciderait de se tenir dans un espace ouvert et de se faire exploser devant une mosquée, une synagogue ou une église à un moment opportun, lorsqu'une foule est réunie dans ces lieux de culte. Le seul objectif est de semer la peur, et la personne meurt.

Est-ce que ce serait un acte criminel? La disposition à l'étude serait-elle utile ou nuirait-elle? Selon le ministère de la Justice, la personne qui se ferait exploser dans un champ désert ne commettrait aucun crime. Voilà pourquoi j'ai proposé ce scénario.

M. Trudell : Ce n'est pas une infraction.

Toutefois, oublions le terrorisme et tout le reste. Si je disais à un jeune, par exemple, que nous devons affirmer une position et si je lui expliquais ce que je veux qu'il fasse, alors il serait possible d'établir un lien entre ce geste et moi. Le jeune s'est tué, mais quelqu'un d'autre était en cause. Comme enquêteur, je vais établir les liens et, si je parviens à le faire, je pourrai porter des accusations au pénal pour aide ou incitation au suicide ou promotion du suicide.

Le sénateur Grafstein : Toutes les dispositions se trouvent dans le Code criminel.

M. Trudell : Vous devez cependant établir les liens.

Le sénateur Grafstein : La disposition à l'étude serait-elle utile ou inutile dans les circonstances?

M. Trudell : Il est possible qu'elle n'ait rien à voir dans le cas présenté. La personne en cause souffre peut-être d'instabilité mentale, par exemple. Mais disons qu'il existe un lien avec une activité terroriste. Si le fait s'était produit il y a dix ans, si un jeune s'était fait exploser au coin d'une rue, en face d'une synagogue, nous aurions dit qu'il s'agissait d'un suicide. Aujourd'hui, nous franchirions un pas de plus, parce que nous avons été sensibilisés. Si l'incident se produit près du quartier général de la GRC, notre réflexion fera un pas de plus, étant donné les attentats du 11 septembre et le monde dans lequel nous vivons.

Les gens se posent une question qu'ils ne seraient pas posée autrefois. Si la personne s'est suicidée seule dans un champ, en face de mon bureau, d'une synagogue ou de la cathédrale

St. Patrick's Cathedral, we will ask the next question now. We have become aware, and we are sensitized to realize that it is unacceptable. There is a life gone.

In that way, this provision helps.

Senator Joyal: Mr. Trudell, in your opinion, does this bill affect section 241 of the Criminal Code, entitled "Counselling or aiding suicide"? I can read it to you to refresh your memory.

Section 241 is under the heading "Suicide" and sub-heading "Counselling or aiding suicide" and reads as follows:

Every one who

(a) counsels a person to commit suicide, or

(b) aids or abets a person to commit suicide,

whether suicide ensues or not, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding fourteen years.

As a commentary, the offence is somewhat unusual. Suicide is not itself a crime, nor is its attempt.

In your mind, does this bill affect the substance of this provision of the Criminal Code?

Mr. Trudell: Suicide itself is not an offence. However, in that section, the promotion of suicide is a reflection on the sanctity of human life. That is really what it is. The person who has died, you will not prosecute. However, what that section says is that if there is something behind it, then there may indeed be a need for prosecution.

Will it be any different if Bill S-210 is passed? No, I do not believe it would have any negative affect on it, but it may cause someone to start connecting the dots and investigating. Am I answering your question?

Senator Joyal: In a way, yes. I am trying to understand where the distinction is between the suicide of a person and a suicide bombing.

Senator Andreychuk: If you cover yourself in gas and burn yourself, which many people have done as a religious or political statement, it is not covered by suicide bombing.

Mr. Trudell: With suicide bombing, you will almost certainly die yourself, but you do not do it in a field; you do it where it will take other people's lives. That is the purpose, and that is why you look at suicide bombing separately.

Senator Joyal: That is the intent to cause damage to someone else. That is essentially what we sanction here, if I understand.

Mr. Trudell: That is right.

Senator Joyal: It is the very substance of this bill.

St. Patrick, nous nous poserons une question de plus. Il y a eu une prise de conscience, nous sommes sensibilisés au fait que c'est inacceptable. Une vie a été emportée.

Sous cet angle, on peut dire que la disposition à l'étude est utile.

Le sénateur Joyal : Monsieur Trudell, à votre avis, le projet de loi a-t-il une incidence sur l'article 241 du Code criminel, intitulé « Fait de conseiller le suicide ou d'y aider »? Je peux le lire pour vous rafraîchir la mémoire.

L'article 241 se trouve à la rubrique « Suicide » et sous le sous-titre « Fait de conseiller le suicide ou d'y aider », et en voici le texte :

Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de quatorze ans quiconque, selon le cas :

(a) conseille à une personne de se donner la mort;

(b) aide ou encourage quelqu'un à se donner la mort,

que le suicide s'ensuive ou non.

Je ferai remarquer que l'infraction a quelque chose d'étrange, car le suicide lui-même et la tentative de suicide ne sont pas des crimes.

À votre avis, le projet de loi à l'étude a-t-il un effet sur le fond de cette disposition du Code criminel?

M. Trudell : Le suicide lui-même n'est pas un délit. Toutefois, aux termes de cette disposition, la promotion du suicide est une atteinte au caractère sacré de la vie. C'est ce dont il s'agit, au fond. La personne qui est morte ne sera pas poursuivie, mais l'article dit que, s'il y a autre chose derrière son geste, il peut y avoir lieu d'intenter des poursuites.

Est-ce qu'il y aura une différence, si le projet de loi S-210 est adopté? Non, je ne crois pas qu'il aura d'effet négatif, mais il pourrait amener quelqu'un à chercher à établir des liens et à faire enquête. Je réponds à votre question?

Le sénateur Joyal : En un sens, oui. J'essaie de comprendre la distinction entre le suicide d'une personne et un attentat suicide.

Le sénateur Andreychuk : Si on s'asperge d'essence et s'immole par le feu, ce que bien des gens ont fait pour affirmer une position religieuse ou politique, il ne s'agit pas d'un attentat suicide.

M. Trudell : Dans l'attentat suicide, il est presque certain que l'auteur de l'attentat va mourir, mais l'acte n'est pas commis au milieu d'un champ. Il est commis à un endroit où il entraînera la mort d'autres personnes. C'est le but qui est différent, et c'est pourquoi l'attentat suicide est considéré à part.

Le sénateur Joyal : L'intention est de porter préjudice à quelqu'un d'autre. C'est essentiellement ce qu'il s'agit de sanctionner ici, si je comprends bien.

M. Trudell : C'est juste.

Le sénateur Joyal : C'est le fond même du projet de loi.

Mr. Trudell: That is right. With Bill S-210, you do not only want to get the message out to those people who are facilitating it because they may not listen anyway. It also may have some affect on the bomber. We do not have as much sympathy for that individual, but it is a life; it is a life that is being wasted, in our view of it, for an illegal purpose. Perhaps that person who is strapping on the bomb will think about it.

Senator Joyal: I will quote from section 14 of the Criminal Code entitled "Consent to death":

No person is entitled to consent to have death inflicted on him, and such consent does not affect the criminal responsibility of any person by whom death may be inflicted on the person by whom consent is given.

Mr. Trudell: I think of Sue Rodriguez.

Senator Joyal: In the present circumstances of this bill, namely, suicide bombing, and the example that Senator Stratton has given — about the person who straps the explosives around her waist and then there is a detonator because the person has accepted that a second person trigger the death — is this section affected by the scope of this bill?

Mr. Trudell: If no one ever thought of introducing this bill, the Criminal Code sections still exist. They can still be used, and they can be used to prosecute persons committing offences for terrorist purposes or persons who are promoting euthanasia. Therefore, this bill will not change that element; it will not affect it, nor will it fill any gaps. It will not be used. It is there as the most appropriate vehicle to send the message out for a new way of using these types of activities in the Criminal Code.

I am trying to think about the future and whether this piece of proposed legislation will have any negative affect on any other sections of, interpretations of or prosecutions based on the Criminal Code.

The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers does not see it. As I said earlier, we do not believe that this is what this bill is about.

Senator Joyal: I am sorry to have pushed you on that. However, it is important for us to understand.

Mr. Trudell: If I have not satisfied you with the answers, I know that there are really smart people across the street who can answer those questions.

The Chair: Mr. Trudell, thank you very much, as usual, for an extremely interesting encounter. We are grateful to you.

Mr. Trudell: It is a real honour, and we appreciate being here.

The committee adjourned.

M. Trudell : Exact. Par le projet de loi S-210, on ne veut pas seulement lancer le message à ceux qui facilitent les attentats suicides, puisqu'ils n'écoutent pas, de toute façon. Il peut aussi avoir un effet sur le kamikaze. Nous n'éprouvons pas beaucoup de sympathie pour la personne, mais il s'agit d'une vie; c'est une vie gaspillée pour une raison illégale, à notre avis. La personne qui est en train d'installer la bombe sur elle, y repensera peut-être.

Le sénateur Joyal : Je vais citer l'article 14 du Code criminel, intitulé « Consentement à la mort » :

Nul n'a le droit de consentir à ce que la mort lui soit infligée, et un tel consentement n'atteint pas la responsabilité pénale d'une personne par qui la mort peut être infligée à celui qui a donné ce consentement.

M. Trudell : Je pense à Sue Rodriguez.

Le sénateur Joyal : Dans les circonstances propres au projet de loi, celles de l'attentat suicide, et dans l'exemple proposé par le sénateur Stratton — au sujet de la personne qui attache sa ceinture d'explosifs dont le détonateur sera actionné par quelqu'un d'autre parce que le kamikaze l'a accepté —, cet article sera-t-il touché par la portée du projet de loi?

M. Trudell : Si personne n'avait jamais pensé à présenter le projet de loi, les divers articles du Code criminel existeraient toujours. Ils peuvent toujours être invoqués, et ils peuvent servir à poursuivre des personnes qui commettent des infractions, qu'il s'agisse de terrorisme ou de promotion de l'euthanasie. Le projet de loi ne changera donc rien à cet élément, il n'aura pas d'effet sur lui et il ne comblera aucune lacune. Il ne servira pas. Il est là comme le meilleur moyen de lancer le message afin qu'on utilise d'une manière nouvelle ces types d'activité du Code criminel.

J'essaie de me projeter dans l'avenir et de voir si le projet de loi proposé aura quelque effet négatif sur d'autres articles du Code criminel, des interprétations ou des poursuites fondées sur le Code criminel.

Le Conseil canadien des avocats de la défense ne le croit pas. Comme je l'ai déjà dit, il ne croit pas que le projet de loi puisse servir à cela.

Le sénateur Joyal : Je suis désolé d'avoir insisté, mais il est important que nous comprenions.

M. Trudell : Si vous n'êtes pas satisfait de mes réponses, je sais qu'il y a de l'autre côté de la rue des gens vraiment brillants qui peuvent répondre à ces questions.

La présidente : Monsieur Trudell, merci beaucoup d'une rencontre extrêmement intéressante, comme toujours. Nous vous sommes reconnaissants.

M. Trudell : C'est vraiment un honneur. Nous aimons bien comparaître devant le comité.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, April 9, 2008

Senate of Canada:

The Honourable Jeremiah S. Grafstein, sponsor of the bill.

As individuals:

Patrick Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School, York University;

Ed Morgan, Professor, Faculty of Law, University of Toronto;

Leo Adler, Adler Bytensky Prutschi Barristers;

Mark Sandler, Cooper & Sandler Barristers & Solicitors.

Thursday, April 10, 2008

Canadians Against Suicide Bombing:

The Honourable Reuben Bromstein, President.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

William Trudell, Chair.

TÉMOINS

Le mercredi 9 avril 2008

Sénat du Canada :

L'honorable Jeremiah S. Grafstein, parrain du projet de loi.

À titre personnel :

Patrick Monahan, doyen, Osgoode Hall Law School, Université York;

Ed Morgan, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto;

Leo Adler, Adler Bytensky Prutschi Barristers;

Mark Sandler, Cooper & Sandler Barristers & Solicitors.

Le jeudi 10 avril 2008

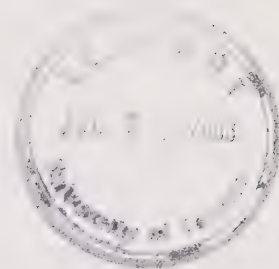
Les Canadiens Contre les Attentats Suicide :

L'honorable Reuben Bromstein, président.

Conseil canadien des avocats de la Défense :

William Trudell, président.





Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable JOAN FRASER

Présidente :

L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, April 16, 2008
Thursday, April 17, 2008

Le mercredi 16 avril 2008
Le jeudi 17 avril 2008

Issue No. 15

Fascicule n° 15

Fifth (final) meeting on:

Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code
(suicide bombings)

Cinquième (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel
(attentats suicides)

and

et

Fourth meeting on:

A comprehensive review of the amendments made by
An Act to amend the Canada Elections Act and
the Income Tax Act (S.C. 2004, c. 24)

Quatrième réunion concernant :

L'examen complet des modifications apportées par la
Loi modifiant la Loi électorale du Canada et
la Loi de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24)

and

et

First meeting on:

Bill S-224, An Act to amend the Parliament
of Canada Act (vacancies)

Première réunion concernant :

Le projet de loi S-224, Loi modifiant la Loi sur le
Parlement du Canada (sièges vacants)

INCLUDING:

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Special Study Budget 2008-09 —
Canada Elections Act)

Y COMPRIS :

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget pour étude spéciale 2008-2009 —
Loi électorale du Canada)

THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-210)

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi S-210)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Di Nino	Merchant
* Hervieux-Payette, P.C.	Milne
(or Tardif)	Oliver
Joyal, P.C.	Stratton
	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gustafson is substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*April 15, 2008*).

The name of the Honourable Senator Grafstein is substituted for that of the Honourable Senator Milne (*April 16, 2008*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., is substituted for that of the Honourable Senator Merchant (*April 16, 2008*).

The name of the Honourable Senator Cowan is added (*April 16, 2008*).

The name of the Honourable Senator Oliver is substituted for that of the Honourable Senator Gustafson (*April 17, 2008*).

The name of the Honourable Senator Merchant is substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*April 17, 2008*).

The name of the Honourable Senator Milne is substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*April 17, 2008*).

The name of the Honourable Senator Moore is substituted for that of the Honourable Senator Milne (*April 17, 2008*).

Substitution pending for the name of the Honourable Senator Cowan (*April 17, 2008*).

The name of the Honourable Senator Milne is substituted for that of the Honourable Senator Moore (*April 17, 2008*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Di Nino	Merchant
* Hervieux-Payette, C.P.	Milne
(ou Tardif)	Oliver
Joyal, C.P.	Stratton
	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Gustafson est substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 15 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 16 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Merchant (*le 16 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est ajouté (*le 16 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Oliver est substitué à celui de l'honorable sénateur Gustafson (*le 17 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Merchant est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (*le 17 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 17 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 17 avril 2008*).

Le remplacement à venir de l'honorable sénateur Cowan (*le 17 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 17 avril 2008*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 4, 2008:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Moore, seconded by the Honourable Senator Banks, for the second reading of Bill S-224, An Act to amend the Parliament of Canada Act (vacancies).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Moore moved, seconded by the Honourable Senator Day, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 4 mars 2008 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Moore, appuyée par l'honorable sénateur Banks, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-224, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (sièges vacants).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Moore propose, appuyé par l'honorable sénateur Day, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 16, 2008
(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:15 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Cowan, Fraser, Grafstein, Gustafson, Joyal, P.C., Robichaud, P.C., Stratton and Watt (10).

In attendance: Michel Bédard and Jennifer Bird, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 28, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 13*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-210.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed, on division, that the bill carry.

It was agreed that the chair report the bill without amendment to the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, December 6, 2007, the committee continued its consideration of a comprehensive review of the amendments made by An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (S.C. 2004, c. 24). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 12*)

At 4:30 p.m., pursuant to rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera to consider a draft report.

At 5:17 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, April 17, 2008
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 16 avril 2008
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Cowan, Fraser, Grafstein, Gustafson, Joyal, C.P., Robichaud, C.P., Stratton et Watt (10).

Aussi présents : Michel Bédard et Jennifer Bird, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 février 2008, le comité poursuit son examen du projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'examen article par article du projet de loi S-210.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, avec dissidence.

Il est convenu que la présidente fasse rapport du projet de loi non modifié au Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 décembre 2007, le comité poursuit son examen complet des modifications apportées par la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (L.C. 2004, ch. 24). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 12 des délibérations du comité.*)

À 16 h 30, conformément à l'alinéa 92(2)f du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

À 17 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 17 avril 2008
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Di Nino, Fraser, Joyal, P.C., Moore, Stratton and Watt. (8)

Other senator present: The Honourable Senator Murray, P.C. (1)

In attendance: Michel Bédard, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 4, 2008, the committee began its consideration of Bill S-224, An Act to amend the Parliament of Canada Act (vacancies).

WITNESSES:

Senate of Canada:

The Honourable Senator Wilfred P. Moore, sponsor of the bill.

Elections Canada:

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel and Regulatory Affairs;

Stéphane Perrault, Senior General Counsel and Senior Director.

The Honourable Senator Moore made an opening statement and answered questions.

Mr. Mayrand made an opening statement and, together with Ms. Davidson and Mr. Perrault, answered questions.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Di Nino, Fraser, Joyal, C.P., Moore, Stratton et Watt (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Murray, C.P. (1).

Aussi présent : Michel Bédard, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 mars 2008, le comité entreprend son étude du projet de loi S-224, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (sièges vacants).

TÉMOINS :

Le Sénat du Canada :

L'honorable sénateur Wilfred P. Moore, parrain du projet de loi.

Élections Canada :

Marc Mayrand, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections, première conseillère juridique et Affaires réglementaires;

Stéphane Perrault, avocat général principal et directeur principal.

L'honorable sénateur Moore fait une déclaration liminaire puis répond aux questions.

M. Mayrand fait une déclaration d'ouverture puis, aidé de Mme Davidson et de M. Perrault, répond aux questions.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, April 15, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, February 28, 2008, to conduct a comprehensive review of the amendments made by *An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act* (S.C. 2004, c. 24), respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, for the purposes of its study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,
JOAN FRASER
Chair

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 15 avril 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 28 février 2008 à faire un examen complet des modifications apportées par la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu* (L.C. 2004, ch. 24), demande respectueusement qu'il soit autorisé à retenir les services de conseillers juridiques et techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son étude.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS
REVIEW OF AMENDMENTS TO THE *CANADA
ELECTIONS ACT* AND THE *INCOME TAX ACT***

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING
MARCH 31, 2009**

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday,
February 28, 2008:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded
by the Honourable Senator Di Nino:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to undertake a
comprehensive review of the amendments made by *An Act
to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act*
(S.C. 2004, c. 24); and

That the committee submit its final report no later than
May 11, 2008.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES
EXAMEN DES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA
*LOI MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA ET
LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU***

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2009**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 28 février 2008 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par
l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires
juridiques et constitutionnelles soit autorisé à entreprendre
un examen complet des modifications apportées par la *Loi
modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur
le revenu* (L.C. 2004, ch. 24);

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le
11 mai 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 2,000
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>500</u>
TOTAL	\$ 2,500

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on _____.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date
JOAN FRASER
Chair, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

Date
GEORGE J. FUREY
Chair, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	2 000 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>500</u>
TOTAL	2 500 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le _____.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date
JOAN FRASER
Présidente du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

Date
GEORGE J. FUREY
Président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

REVIEW OF AMENDMENTS TO THE *CANADA ELECTIONS ACT* AND THE *INCOME TAX ACT*

EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2009

GENERAL EXPENSES

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

Working meals (4 meals @ \$500)	\$ 2,000	
Sub-total		\$ 2,000

ALL OTHER EXPENDITURES

Miscellaneous	\$ 500	
Sub-total		\$ 500

Grand Total		\$ 2,500
--------------------	--	-----------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

Date

Nicole Proulx, Director of Finance

Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES**
**EXAMEN DES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI MODIFIANT LA LOI
ÉLECTORALE DU CANADA ET LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU**
EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2009

DÉPENSES GÉNÉRALES

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

Repas de travail (4 repas @ 500 \$)	2 000 \$	
Sous-total		2 000 \$

AUTRES DÉPENSES

Divers	500 \$	
Sous-total		500 \$

Total général		2 500 \$
----------------------	--	-----------------

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

Date

Nicole Proulx, directrice des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, April 10, 2008

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2009 for the purpose of its special study the *Canada Elections Act* and the *Income Tax Act*, as authorized by the Senate on Thursday, February 28, 2008. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 2,000
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>500</u>
Total	\$ 2,500

(Includes funds for participation at conferences)

Respectfully submitted,

Le vice-président,

TERRY STRATTON

Deputy Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 10 avril 2008

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2009 aux fins de leur étude spéciale sur la *Loi électorale du Canada* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*, tel qu'autorisé par le Sénat jeudi 28 février 2008. Ledit budget se lit comme suit :

Services professionnels et autres	2 000 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>500</u>
Total	2 500 \$

(y compris des fonds pour participer à des conférences)

Respectueusement soumis,

Le jeudi 17 avril 2008

Thursday, April 17, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings), has, in obedience to the order of reference of Thursday, February 28, 2008, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

JOAN FRASER

Chair

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 28 février 2008, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 16, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings), met this day at 4:15 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. As the agenda that you have all received notes, the first item of business is clause-by-clause consideration of Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (suicide bombings).

Is it agreed, colleagues, that the committee proceed to clause-by-clause consideration of this bill now?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: On division? I was wondering if someone might say that: On division. Opposed, abstentions, carried.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

Senator Andreychuk: Well, I do not want extensive observations but I believe it would be fair to say that the intent of the bill to deal with suicide bombings was not the issue. I think there was consensus that the issue of suicide bombings is abhorrent. However, witnesses who dealt with the legal issues, and that is basically the Department of Justice, indicated that suicide bombing is already captured within the law and that this does not add anything to the law. If a suicide bombing occurred in Canada it could be dealt with by the law; in fact, with this bill, would probably still be proceeded with by way of investigation and processed through the courts, et cetera, in the same way.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 avril 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides), se réunit aujourd'hui à 16 h 15 pour procéder à l'examen article par article du projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Le premier point à l'ordre du jour, que vous avez tous reçu, est l'examen article par article du projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (attentats suicides).

Êtes-vous d'accord, chers collègues, pour procéder maintenant à l'étude article par article de ce projet de loi?

Des voix : Oui.

La présidente : L'étude du titre est-elle réservée?

Des voix : Oui.

La présidente : Adopté.

L'article 1 est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Adopté.

Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Avec dissidence? Je me demandais si un membre allait dire : avec dissidence. Quelqu'un est-il contre? Y a-t-il des abstentions? Adopté.

Est-ce que le comité désire joindre des observations au rapport?

Le sénateur Andreychuk : Eh bien, je ne veux pas en mettre trop, mais je crois qu'il faudrait indiquer que le problème n'était pas l'objectif du projet de loi, qui consiste à faire échec aux attentats suicides. Je crois que tout le monde s'entendait pour dire que ces attentats sont abominables. Cependant, les témoins qui ont traité des aspects juridiques, c'est-à-dire les représentants du ministère de la Justice, ont indiqué que la loi couvrirait déjà ce type d'attentat et que la mesure législative n'ajoute rien à la loi. Si un attentat suicide survient au Canada, la loi nous permettrait de faire face à la situation; en fait, avec cette mesure législative, on procéderait probablement comme prévu, en menant une enquête, en s'adressant aux tribunaux, et cetera.

It would appear that this bill is not before us because of a legal inadequacy. It was brought here for a moral or an educative statement but not as a legal necessity. Therefore, if that could be captured, and it could be done one of two ways, if we wished we could have observations or each one of us could speak to it on the floor when we get to third reading.

One concern is that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs was to deal with the legal adequacies, inadequacies, and the only witnesses who dealt with that issue basically said — and I think others, in fairness — said that it is a crime now. However, they went on to say what sort of social and education benefits of the bill there might be if this was in there.

The second point is valid if this is inserted specifically into the legislation. Would this be a way of narrowing the kinds of activities under the rubric of terrorist activity that could be contemplated? I point out that the words are “for further clarity,” whereas — I think it is “for greater certainty” and there had been some discussion about putting something like “without limiting the generality” and “for greater certainty.” My concern is that once you start listing the listed item becomes the example for anything else that could be listed.

Could that narrow the kind of terrorist activity that would then be trapped under the entire definition? I believe there is some debate about that; it may or it may not. I would have hoped that this committee would have had some evidence on that specific point.

Senator Joyal who asked the last witness about the existing sections in the Criminal Code quite rightly pointed out the other issue. Senator Joyal asked Mr. Trudell how the existing sections in the Criminal Code would they be affected by this amendment. Mr. Trudell did not have his copy of the Criminal Code and he did not really address that issue in his opening statement but he did not think the sections were implicated in this bill. Again, I am not quite certain about that.

The bill seems to be a statement that we as Canadians want to make as opposed to legal import, and I hope that there would be some ongoing scrutiny to ensure we have not narrowed the bill and that we are not leading to some unintended consequences throughout the Criminal Code, most particularly the two sections that have been identified.

I am not sure my colleagues all agree with me and I certainly could make those comments on the floor of the chamber in third reading, and we do not need observations. We could universally note some hesitancy with the legal implications and hope that another committee, for example, the Special Senate Committee on Anti-terrorism would follow up with the issue. That committee is in fact, seized with looking at issues like this and has a reference that could lead it to look at definition and implications.

I leave it to the discretion of the committee.

Il semblerait que ce projet de loi ne nous ait pas été renvoyé parce qu'il est inadéquat sur le plan juridique, mais plutôt pour que nous fassions des commentaires à valeur morale ou éducative. Si nous souhaitons mettre certains points en exergue, nous pourrions soit ajouter des observations au rapport soit en parler en troisième lecture.

Le premier point auquel le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est intéressé est le bien-fondé juridique de la mesure législative; or, les seuls témoins qui ont abordé cette question — ainsi que d'autres, il faut bien l'admettre — ont dit, en essence, que les attentats suicides constituent actuellement un crime. Ils ont cependant fait valoir les avantages sociaux et pédagogiques que la mesure législative aurait si elle était adoptée.

Le deuxième point est valide si on procède à un ajout au projet de loi. Mais ce faisant, limiterait-on le type d'actions qui peuvent être visées par l'article sur les activités terroristes? Je ferais remarquer que le libellé est « il est entendu que », il me semble, et qu'on a envisagé d'utiliser plutôt « sans limiter la portée générale ». Ce qui m'inquiète, c'est que lorsqu'on dresse une liste, les éléments énumérés peuvent inspirer d'autres ajouts.

Est-ce que cette mesure risque de restreindre le type d'activités terroristes que la définition pourrait englober? Oui et non; il y a là matière à débat. J'avais espéré que le comité recueille des témoignages à cet égard.

Le sénateur Joyal, qui a interrogé le dernier témoin au sujet des articles actuels du Code criminel, a soulevé avec justesse l'autre point. Il a demandé à M. Trudell quelle incidence cette modification pourrait avoir sur les articles du Code criminel. M. Trudell n'avait pas le Code criminel en mains et n'a pas vraiment répondu à la question dans sa déclaration préliminaire; il ne croyait toutefois pas que la mesure législative avait une incidence quelconque sur ces articles. Cette fois-ci encore, je n'en suis pas très certain.

Il semble que le projet de loi constitue une déclaration que nous voulons faire, en tant que Canadiens, plutôt qu'un document de portée juridique. J'espère qu'il fera l'objet d'une surveillance permanente; en effet, nous devons être certains que notre intervention n'en aura pas restreint l'application et n'aura pas eu de conséquences non voulues sur le Code criminel, particulièrement sur les deux articles dont nous avons discuté.

Je ne suis pas sûre que mes collègues soient tous d'accord avec moi et je pourrais certainement soulever ces points en Chambre lors de la troisième lecture. Nous n'avons pas besoin d'ajouter d'observations. Nous pourrions exprimer globalement une certaine réserve concernant les répercussions juridiques et espérer qu'un autre comité, par exemple le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, continue de suivre le dossier. En fait, ce comité est habilité à examiner des questions comme celles-ci et pourrait donc étudier les définitions et les répercussions de la mesure législative.

Je laisse cela à la discrétion du comité.

The Chair: Are there other senators who wish to comment?

Senator Grafstein: I will deal with Senator Andreychuk's arguments. I am confident that when it reaches the Senate floor the bill will be widely debated. I am sure that the testimony will be scrutinized under a microscope and issues that I thought were settled will not be settled, but that, of course, is what third reading is all about. If people choose at third reading to take a further step to seek to amend the bill that is the appropriate venue for that process.

Based on the evidence, which I have gone through again, it is absolutely clear that the bill is clear. It does not harm any other part of the Criminal Code. We have had evidence, aside from the officials at the Department of Justice, from two academics and two other practising lawyers and Mr. Trudell.

Mr. Trudell's evidence was an extraordinary piece of support for the bill. I did not anticipate that evidence. I did not know what he was going to say until he said it, and to have the Criminal Lawyers' Association support this bill is an unbelievable thing because rarely do we ever get support from that association.

As to unintended consequences, we have the overwhelming evidence, other than that of the Department of Justice, that there are now unintended consequences. It is not narrowing and, on top of that, we have heard from the RCMP that this will be helpful in prosecutions. I think that the arguments that were made with respect to the Internet and other arguments indicate that this goes farther than the Criminal Code without having any negative impact on it.

Finally, I did read the articles we received this afternoon and I would just refer senators to page 37 of the article that the government gave in support of its contention, which is exactly the opposite of its contention. I ask you to read the last paragraph on page 37.

The Chair: Is this the chapter by Kent Roach, or the other one?

Senator Grafstein: This is from *Law and Liberty in the War on Terror*.

The expressive function of the criminal law cannot be overstated; a conviction for political or religious violence sends a symbolic message that certain kinds of violence cannot be tolerated in plural, secular democracies, which are duty bound to ensure the safety of their peoples and to suppress those who wish to influence politics and interfere in the autonomy of others by resorting to violence. Here the criminal law has a role in reinforcing the ethical values of democratic political communities, which are constructed on a shared commitment to peaceful deliberation and participatory dialogue, rather than using the unilateral force of arms against one's fellow citizens or their democratic institutions.

This came not from us, if you recall, but from the Department of Justice to support their contention and, frankly, I think it does the opposite. It supports the substance of the bill. It certainly supports the overwhelming evidence that was received by the bill

La présidente : Est-ce que d'autres sénateurs souhaitent intervenir?

Le sénateur Grafstein : Je voudrais réagir aux arguments du sénateur Andreychuk. Je suis certain que lorsqu'il sera examiné par le Sénat, le projet de loi sera largement débattu. Les témoignages seront scrutés à la loupe et des questions que je croyais réglées ressortiront; mais cela, bien sûr, est l'objectif même de la troisième lecture. Si certaines personnes décident d'intervenir à cette étape pour modifier la mesure législative, c'est le moment propice de le faire.

D'après les témoignages, que j'ai examinés de nouveau, il est évident que le projet de loi est clair. Il n'a aucune incidence sur les autres parties du Code criminel. Outre les témoignages des représentants du ministère de la Justice, nous avons entendu ceux de deux universitaires, de deux avocats et de M. Trudell.

Le témoignage de M. Trudell a apporté de l'eau à notre moulin. Je ne m'y attendais pas. J'ignorais ce qu'il allait dire jusqu'à ce qu'il prenne la parole, et c'est incroyable que la Criminal Lawyers' Association appuie ce projet de loi, car nous bénéficions rarement de son soutien.

Pour ce qui est des conséquences non voulues, la vaste majorité des témoignages, outre ceux du ministère de la Justice, indiquent que la mesure législative en a effectivement. Le projet de loi n'a pas d'effet restrictif; de plus, la GRC a affirmé qu'il sera utile lors de poursuites. Je crois que les arguments, notamment ceux concernant Internet, montrent que la mesure législative dépasse la portée du Code criminel sans avoir d'effet néfaste sur ce dernier.

Enfin, j'ai lu les articles qui nous ont été remis cet après-midi et je renverrais les sénateurs à la page 37 de l'article que le gouvernement a fourni pour appuyer ses arguments, alors qu'il a l'effet contraire. Je vous demande de lire le dernier paragraphe de la page 37.

La présidente : Est-ce le chapitre écrit par Kent Roach ou l'autre?

Le sénateur Grafstein : C'est celui tiré du document intitulé *Law and Liberty in the War on Terror*.

On ne peut trop insister sur la fonction d'expression du droit criminel; les condamnations pour violence à caractère politique ou religieux servent à envoyer un message symbolique, selon lequel certaines formes de violence ne peuvent être tolérées dans les démocraties séculaires multiculturelles, qui ont le devoir d'assurer la sécurité de leurs citoyens et de mettre fin aux activités de ceux qui veulent influencer les politiques et nuire à l'autonomie des autres en recourant à la violence. Le droit criminel permet ici de renforcer les valeurs éthiques des systèmes politiques démocratiques, qui se fondent sur un engagement commun à recourir aux délibérations pacifiques et au dialogue actif plutôt qu'à utiliser unilatéralement les armes contre les citoyens ou les institutions démocratiques d'un pays.

Si vous vous rappelez, ce document n'est pas de nous, mais du ministère de la Justice, qu'il l'a utilisé pour étayer ses arguments. Très franchement, je crois qu'il a exactement l'effet contraire, car il appuie plutôt la teneur du projet de loi. Il va certainement dans

but, as I said at the outset, I am sure this will be debated. The evidence will be gone over by senators who are not fully satisfied, and I hope that we will have an open and free debate on the floor of the Senate and persuade senators who do not understand this bill, because it is so short and so sweet in a way, that they will support it on third reading.

The Chair: Thank you, Senator Grafstein. We have now one suggestion that observations might be useful and one suggestion that they are not necessary.

Does anyone else wish to participate in this debate?

Then, in the absence of a groundswell of opinion, Senator Andreychuk, any comment?

Senator Andreychuk: I put it out as one alternative; it was not my suggestion to have them per se.

I should say that the paragraphs that were read by my colleague —

The Chair: Senator Andreychuk, could we conclude our voting process?

Senator Andreychuk: This paragraph should be read with the whole article because it talks about motives and racial profiling. Senator Joyal and I recommended that the definition be changed, that motive should not be an issue and you should not have crimes motivated by politics and religion.

The Chair: Thank you.

Is it agreed, colleagues, that I report this bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Did I hear a no? D'accord.

Opposed? Abstentions? Carried.

Senator Joyal, you have the floor.

Senator Joyal: I wish to comment on the articles, especially the one from Professor Kent Roach. I want to draw that article to the attention of Senator Andreychuk because both Senator Andreychuk and Senator Stratton sit with me on the Special Senate Committee on Anti-terrorism.

The article confirms Senator Andreychuk's and other senator's position that there should be no motive in the definition of terrorism. I want to mention this because we are struggling at the Antiterrorism Committee essentially with this issue. It is important because we have heard the Department of Justice on the definition also. I think it is an issue that is still open and we will want to revisit this issue in our study of the bill following Bill S-3.

The Chair: I expect that these points are likely to be made in speeches on third reading.

le même sens que la vaste majorité des témoignages que nous avons entendus au sujet de la mesure législative; mais, comme je l'ai dit dès le départ, je suis sûr que ce point fera l'objet de discussions. Les témoignages seront passés au peigne fin par les sénateurs qui ne sont pas pleinement satisfaits, et j'espère que nous aurons un débat libre et ouvert au Sénat et que nous pourrions convaincre les sénateurs qui ne comprennent pas ce projet de loi, car ce dernier est si court et si bien ficelé qu'ils l'appuieront en troisième lecture.

La présidente : Merci, sénateur Grafstein. Eh bien, quelqu'un considère que ces observations seraient utiles, alors qu'un autre membre croit le contraire.

Est-ce que quelqu'un d'autre souhaite participer à ce débat?

Comme personne ne se précipite pour faire de commentaire, auriez-vous quelque chose à ajouter, sénateur Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk : Je n'ai fait que proposer une solution : je ne veux forcer la main de personne.

Je ferais remarquer que les paragraphes qu'ont lus mes collègues...

La présidente : Sénateur Andreychuk, pourrions-nous conclure la mise aux voix?

Le sénateur Andreychuk : Ce paragraphe devrait être lu avec le reste de l'article, parce qu'il concerne les motifs et l'établissement de profils raciaux. Avec le sénateur Joyal, j'ai recommandé qu'on modifie la définition; le motif ne devrait pas constituer un problème et la définition ne devrait pas faire mention des raisons politiques et religieuses.

La présidente : Merci.

Convenons-nous, chers collègues, de faire rapport du projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

La présidente : Est-ce que quelqu'un a dit non? Bien.

Est-ce que quelqu'un est contre? Y a-t-il des abstentions? Adopté.

Sénateur Joyal, vous avez la parole.

Le sénateur Joyal : J'aimerais faire des commentaires sur les articles, particulièrement celui de M. Kent Roach. Je voudrais attirer l'attention du sénateur Andreychuk sur ce texte, car elle fait, comme le sénateur Stratton et moi-même, partie du Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme.

Cet article permet de confirmer la position du sénateur Andreychuk et d'autres membres, qui considèrent que la notion de motif devrait être exclue de la définition du terrorisme. Je tiens à souligner ce point, car c'est celui sur lequel le comité sur l'antiterrorisme achoppe. C'est important parce que le ministère de la Justice s'est également prononcé à ce sujet. Je crois que c'est une question qui reste sans réponse, et nous devons en discuter à nouveau dans le cadre de notre examen du projet de loi, après avoir étudié le S-3.

La présidente : Je m'attends à ce que ces points fassent l'objet de discours en troisième lecture.

For the record, the articles to which we refer are two chapters from a recent Australian book entitled *Law and Liberty in the War on Terror*, published by The Federation Press, Sydney, 2007. Included in that book are two articles, one by Ben Saul and the other written by Kent Roach. These articles were forwarded to us by the Department of Justice.

I think that concludes our proceedings on this bill, colleagues. It has been an interesting experience. Congratulations, Senator Grafstein.

Senator Grafstein: If you will forgive me, I have another private member's bill that I have to attend to across the street.

I just want to point out to those who are supporting the government, the reason why we are filling the Order Paper with private members' bills is we want government business but absent that, we have to keep ourselves busy.

Senator Stratton: My father had a saying for that. We tried, you guys would not vote.

The Chair: Colleagues, there is a great deal of material awaiting this committee's attention. You will notice that the second item on the agenda for today is that the committee will go in camera to consider a draft report on our reference from the Senate to conduct a review of amendments to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

We will now pause while everything that is necessary is done to take us in camera.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Thursday, April 17, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-224, An Act to amend the Parliament of Canada Act (vacancies), met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (Chair) in the chair.

[English]

The Chair: Colleagues, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, which is commencing its study of Bill S-224. This is a private senator's bill presented by Senator Moore. As the sponsor of the bill, he will be our first witness this morning.

Welcome, Senator Moore. You are no stranger to this committee, but perhaps this is a new capacity for you.

Hon. Wilfred P. Moore, sponsor of the bill: Yes, it is a very unusual capacity for me. Thank you, chair and members of the committee, for inviting me here this morning.

Senators, I will try to be brief. Under the existing law, the Prime Minister exercises broad discretion in respect of parliamentary vacancies. This discretion serves no legitimate

Je tiens à préciser que les articles dont nous parlons sont tirés d'un livre intitulé *Law and Liberty in the War on Terror* (The Federation Press, Sydney, 2007) publié récemment en Australie. Ce livre comprend deux articles, l'un de Ben Saul et l'autre de Kent Roach, qui nous ont été transmis par le ministère de la Justice.

Je crois que cela met fin notre examen du projet de loi, chers collègues. Nous avons eu un débat intéressant. Félicitations, sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein : Si vous voulez bien m'excuser, je dois participer à l'examen d'un projet de loi d'intérêt privé de l'autre côté de la rue.

Je ferais simplement remarquer à ceux qui appuient le gouvernement que nous voudrions bien examiner des projets du gouvernement, mais que nous mettons dans le *Feuilleton* de projets de loi d'intérêt privé pour nous tenir occupés.

Le sénateur Stratton : Mon père avait coutume de dire : « Tout vient à point à qui sait attendre. »

La présidente : Chers collègues, il y a beaucoup de questions qui requièrent notre attention. Vous remarquerez que le second point à l'ordre du jour d'aujourd'hui est l'examen à huis clos d'un rapport préliminaire qui nous a été renvoyé par le Sénat pour que nous procédions à l'examen des modifications relatives à la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Nous faisons maintenant une pause pour que l'on prépare la séance à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le jeudi 17 avril 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-224, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (sièges vacants), se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Chers collègues, bienvenue à la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui entame l'étude du projet de loi S-224. C'est un projet de loi émanant du sénateur Moore. En tant que parrain du projet de loi, il sera le premier à comparaître ce matin.

Bienvenue, sénateur Moore. Ce comité ne vous est pas inconnu, mais peut-être en êtes-vous à vos débuts dans ce rôle.

L'honorable Wilfred P. Moore, parrain du projet de loi : Oui, il s'agit d'un rôle très inhabituel pour moi. Je vous remercie, madame la présidente, mesdames et messieurs, de m'avoir invité à témoigner ici ce matin.

Honorables sénateurs, je tâcherai d'être bref. En vertu de la loi actuelle, le premier ministre exerce un pouvoir discrétionnaire très vaste à l'égard des sièges vacants au Parlement, ce qui ne sert à

purpose and is susceptible to abuse. In addition, the discretion of the Prime Minister is at odds with the notion of a properly functioning Parliament that is free from executive influence. Finally, the discretion interferes with the right of every Canadian to representation in Parliament by allowing the Prime Minister to delay or suspend that right selectively and, in the case of the Senate, indefinitely.

Canada is a mature democracy, and it is time we removed the Prime Minister's needless discretion in the area of filling vacancies in Parliament.

As you know, there are already provisions in the Parliament of Canada Act governing vacancies in the House of Commons. Generally speaking, by-elections must be called within six months of a vacancy. My bill would not alter those provisions. In fact, I am proposing a similar limitation on Senate vacancies.

The problem Bill S-224 seeks to address with respect to the House of Commons is the fact that a prime minister can be selective in calling by-elections. The Prime Minister can call a by-election within hours of one vacancy if he thinks his party will win the seat. Conversely, another seat that might have become vacant months earlier can be left to languish, contrary to the democratic rights of Canadians living in that riding who are without representation in the House of Commons.

Bill S-224 would bring an end to the selective calling of by-elections. It maintains the six-month window but would require by-elections to be called in the sequence in which vacancies occurred. Prime ministers would no longer be able to call a by-election in one seat while electing another that has been vacant longer.

Honourable senators, I do not want to take too long in my presentation. I outlined in my speech at second reading the most recent history in regard to the House of Commons vacancies in the current Parliament.

I will not elaborate those details here but, suffice it to say, we had some fairly extreme examples of by-elections being called within days of a vacancy while Canadians in other ridings went almost nine months without a representative. In a mature democracy such as ours, there is no reason the executive branch should be capable of such manipulations.

Let me turn to Senate vacancies. The legal obligation to fill Senate vacancies is clearly stated in the Constitution Act, 1867. The current Prime Minister chooses to disregard the Constitution and has left some seats vacant for more than two years. He has even gone so far as to say that he does not intend to fill vacancies.

aucune fin légitime et peut donner lieu à des abus. De plus, le pouvoir discrétionnaire du premier ministre va à l'encontre de la notion d'un Parlement efficace et exempt de toute influence ministérielle. Enfin, le pouvoir discrétionnaire brime le droit de tous les Canadiens d'être représentés au Parlement en permettant au premier ministre de retarder ou de suspendre l'application de ce droit de façon sélective et, dans le cas du Sénat, pour une période indéfinie.

Le Canada est une démocratie de longue date, et le temps est venu de retirer au premier ministre un pouvoir discrétionnaire inutile en ce qui a trait à la dotation des sièges vacants au Parlement.

Comme vous le savez, la Loi sur le Parlement du Canada contient déjà des dispositions régissant les sièges vacants à la Chambre des communes. En règle générale, les élections partielles doivent être déclenchées dans les six mois qui suivent une vacance. Mon projet de loi ne vise pas à modifier ces dispositions. En fait, je propose une restriction semblable pour les sièges vacants au Sénat.

Le problème que le projet de loi S-224 cherche à régler dans le cas de la Chambre des communes, c'est que le premier ministre peut choisir le moment où il déclenchera des élections partielles. Il peut déclencher des élections partielles à peine quelques heures après qu'un siège soit devenu vacant s'il croit que son parti le remportera. À l'inverse, il peut laisser vacant un autre siège qui s'est libéré plusieurs mois auparavant, ce qui va à l'encontre des droits démocratiques des Canadiens vivant dans les circonscriptions qui n'ont pas de représentant à la Chambre des communes.

Le projet de loi S-224 empêcherait le déclenchement sélectif d'élections partielles. Il conserve le délai de six mois, mais il exige que les élections partielles aient lieu dans l'ordre dans lequel les sièges sont devenus vacants. Le premier ministre ne pourrait alors plus déclencher une élection partielle pour un siège alors qu'un autre est demeuré vacant plus longtemps.

Honorables sénateurs, je ne veux pas prolonger mon exposé. À la deuxième lecture, j'ai mis en relief les faits récents concernant les sièges vacants à la Chambre des communes dans la présente législature.

Je n'entrerai pas dans les détails, mais je me contenterai de dire que nous avons été témoins de cas assez frappants où des élections partielles étaient déclenchées à peine quelques jours après une vacance alors que les Canadiens d'autres circonscriptions n'étaient pas représentés depuis près de neuf mois. Dans une démocratie bien développée comme la nôtre, il est inacceptable que l'organe exécutif puisse s'adonner à de telles manipulations.

Permettez-moi maintenant d'aborder la question des sièges vacants au Sénat. La Loi constitutionnelle de 1867 établit clairement l'obligation juridique de doter les sièges vacants au Sénat. Le premier ministre actuel choisit de faire abstraction de la Constitution en laissant des sièges vacants pendant plus de deux ans. Il a même poussé l'audace jusqu'à dire qu'il n'a pas l'intention de doter ces sièges.

I know that the current Prime Minister is not the first to let vacancies pile up. As others have pointed out, there are many examples in the past of seats having been left vacant for far too long. However, I think the current Prime Minister is the first to state openly as a matter of policy that he does not intend to fill vacancies. In any case, I do not see examples of past neglect as a reason for failing to act now.

Let me be very clear. In my view, the Constitution requires Senate vacancies to be filled as soon as possible. Obviously, the government disagrees with me. I introduced Bill S-224 to clarify the law and remove any doubt. My starting point was the provision in the Parliament of Canada Act that establishes an effective time limit on vacancies in the House of Commons.

Bill S-224 would add a similar provision for the Senate. In a sense, Bill S-224 defines the constitutional obligation to fill Senate vacancies by limiting the Prime Minister's discretion to six months.

With respect to Senate vacancies, we all know just how grave the situation is. The Senate is currently operating with 14 vacancies. There will be 3 more retirements this year. Next year, there will be 12 additional retirements. We also have to take into account the anticipated resignation of the Minister of Public Works, who has declared his intention to run for a seat in the House of Commons in the general election that must be called no later than next fall. By the end of 2009, if this Prime Minister persists in his stance, the Senate would have at least 30 vacancies, not counting possible resignations or, heaven forbid, deaths in office.

In conclusion, honourable senators, Bill S-224 is not about Senate reform. It is about ensuring adequate and timely representation for Canadians in both Houses of Parliament and removing the Prime Minister's ability to interfere with that. This issue needs to be addressed, regardless of what happens to Mr. Harper's Senate reform initiatives.

Bill S-224 seeks to remedy one of the many ways in which an overly-powerful Prime Minister's Office distorts the proper functioning of a constitutionally-balanced, responsible government in the parliamentary tradition of Westminster.

In addition to ensuring proper balance among constitutional institutions, the bill also serves the notion that representation in Parliament is a fundamental right that Canadians enjoy under the Constitution. It is not for a prime minister to interfere with that right for partisan purposes.

The current law gives prime ministers too much discretion. The selective filling of vacancies in Parliament is indefensible on any principled ground, and we should put a stop to it once and for all.

Je sais que le premier ministre actuel n'est pas le premier à laisser les sièges vacants s'accumuler. Comme certains l'ont fait remarquer, de nombreux sièges ont été laissés vacants pendant trop longtemps par le passé. Cependant, je crois que le premier ministre est le premier à déclarer ouvertement qu'il a choisi de ne pas combler les sièges vacants. Quoi qu'il en soit, je ne vois aucun exemple d'acte de négligence commis par le passé qui justifierait l'inaction actuelle.

Comprenez-moi bien. De mon point de vue, la Constitution exige que les sièges vacants au Sénat soient dotés le plus tôt possible. De toute évidence, le gouvernement n'est pas de cet avis. J'ai proposé le projet de loi S-224 pour clarifier la loi et faire disparaître toute ambiguïté. J'ai utilisé comme point de départ la disposition de la Loi sur le Parlement du Canada qui établit une limite de temps pour les sièges vacants à la Chambre des communes.

Le projet de loi S-224 viendrait ajouter une disposition semblable pour le Sénat. D'une certaine manière, le projet de loi S-224 définit l'obligation constitutionnelle de doter les sièges vacants du Sénat en imposant un délai de six mois au pouvoir discrétionnaire du premier ministre.

Pour ce qui est des sièges vacants au Sénat, nous savons tous à quel point la situation est grave. À l'heure actuelle, le Sénat compte 14 sièges vacants. On prévoit trois départs à la retraite cette année, et 12 autres l'année prochaine. Il faut également prendre en considération la démission éventuelle du ministre des Travaux publics, qui a déclaré son intention de se porter candidat à la Chambre des communes à l'occasion des élections générales qui doivent avoir lieu au plus tard l'automne prochain. D'ici la fin de 2009, si le premier ministre actuel ne revient pas sur sa position, il y aura au moins une trentaine de sièges vacants au Sénat, sans compter les démissions possibles ou, que Dieu nous en garde, les décès en service.

En conclusion, honorables sénateurs, le projet de loi S-224 ne repose pas sur la réforme du Sénat. Il vise à assurer rapidement une représentation adéquate des Canadiens dans les deux Chambres du Parlement et à empêcher le premier ministre de pouvoir s'en mêler. Il faut donner suite à cette question, peu importe l'issue des réformes du Sénat entreprises par M. Harper.

Le projet de loi S-224 supprimera l'un des nombreux moyens qui permettent au Cabinet trop puissant du premier ministre de fausser le fonctionnement d'un gouvernement responsable et équilibré sur le plan constitutionnel, qui est ancré dans la tradition parlementaire de Westminster.

En plus d'assurer l'équilibre entre les institutions constitutionnelles, le projet de loi respecte le principe selon lequel la représentation au Parlement est un droit fondamental accordé à tous les Canadiens en vertu de la Constitution. Le premier ministre ne doit pas s'immiscer dans l'application de ce droit à des fins partisans.

La loi actuelle confère au premier ministre un trop grand pouvoir discrétionnaire. La dotation sélective des sièges vacants au Parlement est indéfendable quel qu'en soit le motif, et nous devons y mettre un terme une fois pour toutes.

The Chair: Thank you very much, Senator Moore.

Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: I will wait.

The Chair: We usually give the government — the party other than the party of the chair in other words — the first crack.

Senator Di Nino?

Senator Di Nino: I will be happy to commence. We said we would be easy on you. I am not sure I can keep that promise. I am just joking.

The first comment I would like to make is not unusual and not rare. I sow this, respectfully, as a bit of mischief-making more than trying to improve the situation.

Do you honestly believe that this legislation will improve the Senate and deal with some of the very difficult problems of the institution itself? How do you see that happening?

Senator Moore: This bill deals only with the filling of vacancies in the Senate. As you well know, senator, your party, in particular, could certainly use more members to fulfill your responsibilities.

Senator Di Nino: I agree with you. Some of you could come over.

Senator Moore: Well, I will be a little easy on you.

It is clear that your party could use more senators to fulfill your committee responsibilities and other work that you have to do within the Senate.

By putting a cap on the period of vacancy and ensuring that vacancies are filled within six months, we would see some continuity. These vacancies would be filled, and the Senate would work properly as it is intended to do under the Constitution.

Senator Di Nino: You quoted the Prime Minister as saying that he will not fill Senate seats.

Senator Moore: Yes, I did.

Senator Di Nino: That is not quite correct. He has said that he wants to fill Senate seats — as a matter of fact, there is legislation in the works with regard to this — but he wants to do it through a consultation process so that senators will be elected by the provinces, and he would appoint those chosen by the people of the provinces.

Therefore, it is not correct to say that the Prime Minister has said he will not fill Senate seats. He would like to fill Senate seats in what is, in his opinion, a more democratic way than the current practice, that being through the choices made by the people of the provinces to whom these senators would be responsible and would represent.

La présidente : Merci beaucoup, sénateur Moore.

Sénateur Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk : Je vais attendre.

La présidente : Nous avons l'habitude de céder d'abord la parole au gouvernement — c'est-à-dire au parti autre que celui du président.

Sénateur Di Nino?

Le sénateur Di Nino : Je veux bien commencer, avec plaisir. Nous avons promis de faire preuve d'indulgence à votre égard, mais je crains de ne pouvoir tenir cette promesse. Je plaisante.

Le premier commentaire que je voudrais formuler ne sort pas de l'ordinaire. À mon humble avis, cette proposition risque peut-être davantage d'attiser la discorde que d'améliorer la situation.

Croyez-vous sincèrement que cette mesure législative permettra d'améliorer le Sénat et de résoudre certains des problèmes très complexes de l'institution proprement dite? Comment cela se ferait-il?

Le sénateur Moore : Ce projet de loi ne vise que la dotation des sièges vacants au Sénat. Comme vous le savez bien, sénateur, votre parti en particulier aurait certainement besoin d'autres membres pour s'acquitter de ses responsabilités.

Le sénateur Di Nino : Je suis de cet avis. Certains d'entre vous pourriez vous joindre à nous.

Le sénateur Moore : Eh bien, je me montrerai clément à votre égard.

Il est évident que votre parti pourrait bénéficier d'un plus grand nombre de sénateurs pour s'acquitter de ses responsabilités dans les comités et des autres travaux qui lui sont confiés au Sénat.

En imposant une limite à la période de vacance et en assurant la dotation des sièges vacants dans les six mois, on veillerait à une certaine continuité. Ces sièges seraient comblés, et le Sénat fonctionnerait conformément à la Constitution.

Le sénateur Di Nino : Vous avez cité le premier ministre, qui aurait affirmé qu'il ne dotera pas les sièges du Sénat.

Le sénateur Moore : En effet.

Le sénateur Di Nino : Ce n'est pas exactement ce qu'il a déclaré. Il a dit qu'il voulait doter les sièges du Sénat — en fait, des mesures législatives sont en préparation à cette fin —, mais qu'il tenait à passer par un processus de consultation, au terme duquel il nommerait les sénateurs élus par les provinces.

Par conséquent, il est incorrect de dire que le premier ministre a indiqué ne pas avoir l'intention de pourvoir les sièges du Sénat. Il aimerait le faire d'une façon plus démocratique selon lui que la pratique actuelle, c'est-à-dire grâce aux choix effectués par les citoyens des provinces, que ces sénateurs représenteraient et envers qui ils seraient responsables.

Would you not at least agree with me that he did not say that he would not fill vacant seats?

Senator Moore: That legislation may or may not come to fruition. I am dealing with the law of the land as it now stands, and he has indicated that he is not prepared to fill Senate vacancies under the current provision of the Constitution.

Senator Di Nino: If we could expedite the passage of that bill —

Senator Moore: Of this bill, absolutely.

Senator Di Nino: No, the bill that the Prime Minister has proposed to consult the people.

Senator Stratton: Would you be in favour of that?

Senator Di Nino: We could fill the vacancies in that manner.

The Chair: That is outside this committee's present study.

Senator Di Nino: I defer to those who have more knowledge on these matters than I, but I understand that convention is an important part of how we operate our parliamentary institutions.

For a long time various prime ministers of all political stripes have chosen not to make appointments to the Senate, for a variety of reasons. This is nothing unusual; it happens from time to time. Would you agree with that?

Senator Moore: Yes, that is the fact, but it does not make it right.

I say that all those who did that were impinging on the rights of Canadians to have proper and timely representation in the both Houses of Parliament.

Senator Di Nino: That is fair enough. You have your opinion.

Senator Moore: It has happened, absolutely. Liberal and Progressive Conservative prime ministers have done that. That does not make it right and does not mean we should not address it today.

Senator Joyal: Can a prime minister refuse to exercise the convention of recommending candidates to the Governor General to the point where all seats in the Senate would become vacant? Going a step further, we would then be in breach of the section of the Constitution that provides that legislation is enacted by the concurrent consent and acceptance of both Houses of Parliament.

Senator Moore: Exactly.

Senator Joyal: That is taking it to the absurd.

The Constitution is pretty clear. Section 91 reads as follows:

Peut-on du moins s'entendre sur le fait qu'il n'a pas dit qu'il ne pourvoirait pas les sièges vacants?

Le sénateur Moore : Cette loi verra peut-être le jour, peut-être pas. Je dois m'en tenir aux lois du pays comme elles existent, et il a indiqué ne pas être prêt à pourvoir les sièges vacants du Sénat en vertu de la disposition actuelle de la Constitution.

Le sénateur Di Nino : Si on pouvait accélérer l'adoption du projet de loi...

Le sénateur Moore : De ce projet de loi-ci, tout à fait.

Le sénateur Di Nino : Non, du projet de loi que le premier ministre a proposé de mettre de l'avant pour consulter la population.

Le sénateur Stratton : Seriez-vous en faveur de cette démarche?

Le sénateur Di Nino : Il serait possible de pourvoir les sièges vacants de cette façon.

La présidente : Cela ne relève pas des paramètres de la présente étude.

Le sénateur Di Nino : Je m'en remets à ceux qui en connaissent davantage que moi sur ces questions, mais je comprends que les conventions font partie intégrante du fonctionnement de nos institutions parlementaires.

Divers premiers ministres de toutes allégeances politiques ont longtemps choisi de ne nommer personne au Sénat, pour différentes raisons. Ce n'est pas inusité; cela se produit de temps à autre. Êtes-vous d'accord?

Le sénateur Moore : Oui, c'est un fait, mais ça ne rend pas la chose correcte.

Je suis d'avis que tous ceux qui ont agi ainsi ont porté atteinte aux droits des Canadiens d'être représentés de manière appropriée et sans un trop long délai tant au Sénat qu'à la Chambre des communes.

Le sénateur Di Nino : Soit. Vous avez votre opinion.

Le sénateur Moore : C'est arrivé, tout à fait. Des premiers ministres libéraux et conservateurs ont agi de la sorte. Ça ne justifie en rien la chose et ça ne veut pas dire qu'il n'est pas pertinent aujourd'hui d'examiner la question.

Le sénateur Joyal : Un premier ministre peut-il refuser d'appliquer la convention qui consiste à recommander des candidats au Gouverneur général, jusqu'au point où tous les sièges du Sénat seraient vacants? En poussant un peu plus loin cette logique, nous nous retrouverions alors en situation d'infraction à l'article de la Constitution qui stipule que les lois sont promulguées grâce au consentement et à l'acceptation des deux Chambres du Parlement.

Le sénateur Moore : Exactement.

Le sénateur Joyal : Voilà qu'on vire à l'absurde.

La Constitution est assez claire. L'article 91 se lit comme suit :

It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada

Section 91 requires the consent of the House of Commons and the consent of the Senate.

Senator Moore: Yes.

Senator Joyal: To express a consent, there has to be a vote, a voice.

Senator Moore: Exactly.

Senator Joyal: The voice comes from the people appointed to the Senate.

To rephrase my question, would it be “constitutional” for a prime minister not to exercise the power under the Constitution to recommend appointments to the point that the Senate would no longer be in the position to express consent, thus making the legislative process moot?

Senator Moore: I am not a constitutional expert but, having read this section, it is clear to me that it would be a violation of or contrary to the Constitution of the country for the prime minister not to fill the vacancies.

You have taken it to the extreme. The regions have to be represented.

Senator Joyal: You take it a step further.

Senator Moore: If the regions are not represented, the chamber will not function as it is designed to do under the Constitution. We will not hear the voices and will be unable to get the consent required to move bills through to receive Royal Assent from the Crown. It is an integral part to the way the country functions.

Senator Joyal: I will take this to another dimension. The preamble to the Constitution says the following:

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom:

The Supreme Court, in the Canada labour case in 1937, clearly stated that democratic debate is enshrined in the Constitution. By “democratic debate” we mean a proposal, a counterproposal, an argument, a counterargument, and so on, and then a vote. The Supreme Court of Canada has been very clear that this is enshrined in the Constitution.

If there is a depletion of membership in the Senate, how can the democratic principle function if there is only one party left?

Senator Moore: It cannot function.

Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada...

L'article 91 exige le consentement de la Chambre des communes et celui du Sénat.

Le sénateur Moore : Oui.

Le sénateur Joyal : Pour exprimer un consentement, il doit y avoir un vote, une voix.

Le sénateur Moore : Exactement.

Le sénateur Joyal : La voix est exprimée par les personnes nommées au Sénat.

Pour rephraser ma question, serait-il « constitutionnel » pour un premier ministre de ne pas exercer le pouvoir lui étant conféré par la Constitution de recommander des nominations, jusqu'au point où le Sénat ne serait plus en position d'exprimer son consentement, invalidant du coup le processus législatif?

Le sénateur Moore : Je ne suis pas un spécialiste des questions constitutionnelles mais, après avoir lu cet article, il est clair à mon avis que le premier ministre irait à l'encontre de la Constitution de ce pays s'il refusait de pourvoir les sièges vacants.

Vous avez poussé votre raisonnement à l'extrême. Les régions doivent être représentées.

Le sénateur Joyal : Vous faites un pas de plus que moi.

Le sénateur Moore : Si les régions ne sont pas représentées, la Chambre ne fonctionnera pas comme le prévoit la Constitution. Nous n'entendrons pas les voix et ne serons pas en mesure d'obtenir le consentement requis pour adopter les projets de loi afin qu'ils obtiennent la sanction royale. Cela fait partie intégrante de la façon de fonctionner du pays.

Le sénateur Joyal : Je vais aborder la question sous un autre angle. Voici ce que dit le préambule de la Loi constitutionnelle :

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni :

La Cour suprême, dans la Convention sur le travail de 1937, a clairement indiqué que le débat démocratique fait partie intégrante de la Constitution. Par « débat démocratique », on entend une proposition, une contre-proposition, un argument, un contre-argument, et ainsi de suite, puis un vote. La Cour suprême du Canada a clairement indiqué que ça fait partie intégrante de la Constitution.

S'il y a une diminution du nombre de membres au Sénat, comment le principe démocratique peut-il être réalisé s'il ne reste qu'un parti?

Le sénateur Moore : Ça ne peut pas marcher.

Senator Joyal: In other words, who will make the counterarguments to government proposals?

Senator Moore: Exactly. There would be no other party to express the other side of the debate. In the final analysis, there is no Senate functioning to provide the consent necessary for legislation to be advanced and, in the interim, there is no one there looking after the regions or the minorities, which is a key function of the Senate of Canada.

Senator Joyal: You take it to another dimension, which is the protection of minority rights.

Senator Andreychuk: The discussion has been that it would leave only one party left, so where would the democratic voice be or the opposition to the government. Where does our structure recognize parties in the Senate? We have, by our rules, enshrined a leader and an opposition leader but, as I understand it, and I will go back and review this, parties were not enshrined in any way. It is how we have chosen to function. We could, today, remove all of our rules and all sit as independents, and there would still be a functioning Senate.

Senator Moore: I am not sure that is entirely accurate. I do not think we came by the implementation and use of parties. You have to go back to the Constitution, similar in principle to that of the United Kingdom. That is where we got the idea. In Nova Scotia, when we started the first seat of responsible government, it was modelled on the system in the United Kingdom that existed at that time, and that has persevered over the years.

Senator Murray: Excuse me, but in 1867 I believe it is true to say that the first nominees to the Senate were distributed between the two parties then in existence. I think the Conservatives were given the right to nominate a certain number, and the other party, whatever it was called at the time, was also given the right to nominate a certain number of senators.

Senator Andreychuk: By convention.

The Chair: That is the way it is done in the United Kingdom, even today.

Senator Joyal, you were asking about minorities.

Senator Joyal: I want to take it to another level. In the succession reference, the Supreme Court clearly stated that there are four fundamental principles enshrined in the Constitution. There is constitutionalism and the rule of law; there is democracy in reference to the decision I mentioned earlier in the preamble to the Constitution; there is federalism; and then there is protection of minority rights. Protection of minority rights is a constitutional principle, according to the Supreme Court of Canada.

The protection of minority rights is enshrined in the Senate structure by the distribution of seats. As you know, the distribution of seats in the Senate is not on the basis of representation by population, as it is in the House of

Le sénateur Joyal : En d'autres termes, qui présentera les contre-arguments aux propositions du gouvernement?

Le sénateur Moore : Exactement. Il n'y aurait aucun autre parti pour défendre la position opposée dans un débat. Au bout du compte, il n'y a aucun Sénat en place pour fournir le consentement nécessaire pour adopter les lois et, entre-temps, il n'y a personne pour protéger les intérêts des régions et des minorités, ce qui est l'une des principales fonctions du Sénat du Canada.

Le sénateur Joyal : Vous soulignez un autre point, soit la protection des droits des minorités.

Le sénateur Andreychuk : Pour résumer le débat, il ne resterait qu'un parti et on se demande donc comment la voix démocratique ou l'opposition au gouvernement se feraient entendre. De quelle façon notre structure reconnaît-elle les partis au Sénat? Selon notre règlement, nous avons nommé un chef et un chef de l'opposition mais, si je comprends bien, et je vais aller vérifier cette information, les partis n'ont jamais été intégrés de quelque façon que ce soit. C'est comme ça que nous avons choisi de fonctionner. Nous pourrions, aujourd'hui, faire fi de l'ensemble de notre règlement et tous siéger comme membres indépendants, et nous aurions quand même un Sénat fonctionnel.

Le sénateur Moore : Je ne suis pas certain que ce soit tout à fait exact. Je ne crois pas que nous ayons réalisé la répartition des sièges selon les partis. Il faut remonter à la Constitution, dont les principes sont semblables à ceux du Royaume-Uni. C'est de là que nous est venue l'idée. En Nouvelle-Écosse, lorsque le premier gouvernement responsable a commencé à siéger, son système était inspiré du modèle du Royaume-Uni qui existait à l'époque et qu'on a continué d'appliquer durant toutes ces années.

Le sénateur Murray : Je m'excuse, mais je crois qu'il est vrai de dire qu'en 1867, les premières personnes nommées au Sénat étaient réparties entre les deux partis qui existaient alors. Je crois que les Conservateurs ont eu le droit de nommer un certain nombre de sénateurs, tout comme l'autre parti, peu importe comment il s'appelait à l'époque.

Le sénateur Andreychuk : Par convention.

Le président : C'est la façon dont les choses fonctionnent encore aujourd'hui au Royaume-Uni.

Sénateur Joyal, vous parliez des minorités.

Le sénateur Joyal : J'aimerais aborder un autre point. Dans le renvoi sur la succession, la Cour suprême a clairement indiqué qu'il existe quatre principes fondamentaux consacrés par la Constitution. Il s'agit du constitutionnalisme et de la primauté du droit, de la démocratie en ce qui a trait à la décision dont j'ai parlé plus tôt relativement au préambule de la Constitution, du fédéralisme et enfin de la protection des droits des minorités. La protection des droits des minorités est un principe constitutionnel selon la Cour suprême du Canada.

La protection des droits des minorités est intégrée à la structure du Sénat par la répartition des sièges. Comme vous le savez, la répartition des sièges au Sénat n'est pas fondée sur la représentation de la population, comme c'est le cas à la

Commons. In other words, smaller provinces are over-represented in the Senate, and some provinces are not represented well enough in the Senate. Our colleague, Senator Murray, introduced a motion that had some merit in terms of rebalancing the regional representation in the Senate. The representation of minorities in the Senate is through the regional structure of representation in the Senate.

If regions where minorities are concentrated are not represented in the Senate because of depletion, are we not in breach of another constitutional principle, which is the protection of minority rights and their voice in the legislative process as it is structured in the present Constitution?

Senator Moore: I think we are; I said that earlier. The Senate, in the system of government we have today, is the one institution where opportunity is available to ensure that minorities have a representative to speak for them in the backup chamber that governs the country. There is an opportunity to put people in the Senate who represent the various minority groups from all regions. To not do that, to not fill these vacancies, is absolutely irresponsible and is contrary to the Constitution.

Senator Joyal: If it were the case that the Senate was depleted of its membership, what is the constitutional remedy?

Senator Moore: What is the constitutional remedy?

Senator Joyal: Yes. How can we force a prime minister to make recommendations to the Governor General to appoint senators to a level such that those principles could be satisfied?

Senator Stratton: They should be elected.

Senator Moore: That is a good question. The ultimate authority is the Governor General. Convention has been for the prime minister to advise her. If he or she does not advise the Governor General, the Governor General still has responsibility, under the Constitution, to fill the vacancies.

Senator Joyal: That is under section 24 of the Constitution.

Senator Moore: The Governor General is the ultimate authority. I would suggest that it would be incumbent upon the person occupying the office of Governor General to use whatever authorities are available in that office to make the appointments.

If there is no advice given ever, there is nothing in the Constitution that says the Governor General is relieved from making an appointment because he or she has not received advice from someone. The responsibility still remains under the Constitution. That is the ultimate guarantee that the Senate would not be allowed to wither away in the supposition that you proposed.

Chambre des communes. En d'autres termes, les petites provinces sont surreprésentées au Sénat, tandis que certaines ne le sont pas suffisamment. Notre collègue, le sénateur Murray, a présenté une motion qui avait certains mérites pour ce qui est de rééquilibrer la représentation régionale au Sénat. La représentation des minorités au Sénat dépend de la structure qui y est appliquée en matière de représentation des régions.

Si des régions où se concentrent des minorités ne sont pas représentées au Sénat à cause de la réduction du nombre des membres, ne s'agit-il pas d'un manquement à un autre principe constitutionnel, soit la protection des droits des minorités et de leur droit de s'exprimer dans le processus législatif tel qu'il est structuré dans la présente Constitution?

Le sénateur Moore : Je crois que c'est le cas, comme je l'ai dit plus tôt. Le Sénat, dans le régime politique que nous avons aujourd'hui, est la seule institution qui assure aux minorités qu'un représentant parlera en leur nom à la chambre haute qui participe à l'administration du pays. Il est possible de faire siéger au Sénat des personnes qui représentent les divers groupes minoritaires provenant de toutes les régions. Le fait de ne pas respecter ce principe, de ne pas pourvoir les postes vacants, est tout à fait irresponsable et contraire à la Constitution.

Le sénateur Joyal : Si on venait effectivement à observer une diminution du nombre de sénateurs, quel serait le recours constitutionnel?

Le sénateur Moore : Quel serait le recours constitutionnel?

Le sénateur Joyal : Oui. Comment pourrions-nous obliger le premier ministre à recommander à la Gouverneure générale de nommer des sénateurs de façon à ce que ces principes soient respectés?

Le sénateur Stratton : Ils devraient être élus.

Le sénateur Moore : C'est une bonne question. C'est la Gouverneure générale qui est l'autorité suprême. Selon les conventions, le premier ministre la conseille. S'il ne la conseille pas, la Gouverneure générale a quand même toujours la responsabilité de pourvoir les postes vacants, conformément à la Constitution.

Le sénateur Joyal : C'est ce qui est dit à l'article 24 de la Loi constitutionnelle.

Le sénateur Moore : La Gouverneure générale est l'autorité suprême. Je suggère qu'il incombe à la personne qui occupe la fonction de Gouverneur général d'utiliser les pouvoirs qui lui sont conférés pour faire des nominations.

Si personne ne conseille la Gouverneure générale, rien dans la Constitution n'indique qu'elle est déchargée de son obligation de faire des nominations parce que personne ne l'a conseillée. Sa responsabilité reste en vigueur aux termes de la Constitution. C'est la dernière disposition qui garantit que le Sénat ne pourra pas disparaître si la situation que vous décrivez devait survenir.

Senator Joyal: In other words, in your opinion, one of the options would be for the Governor General to breach the convention and to make appointments to the Senate, and face the political price for it.

Senator Moore: Yes, that is correct.

Senator Stratton: Welcome, Senator Moore. This is an interesting debate. You have brought forward quite an interesting proposal. Do you believe in electing senators?

Senator Moore: Do I believe in electing senators?

Senator Stratton: Yes.

Senator Moore: That depends on a lot of things.

Senator Stratton: You said "a lot of things." Can you name one or two?

Senator Moore: I do not want to get into a protracted debate about this. You are talking about Senate reform here. One would have to reform the whole institution that governs the country. It would require looking at Parliament, the House of Commons and the Senate. It is not a simple thing.

Senator Stratton: Alberta does it today. We have a member in the chamber, right now, who was elected in Alberta. He is there.

Senator Moore: Yes, he is there, but not under any law of the Government of Canada.

Senator Stratton: It is a law of Alberta.

Senator Moore: It is *intra vires* Alberta, and that is it. He did not have to be appointed. He could have been ignored.

Senator Stratton: I would be surprised if a prime minister would do that.

I am concerned about your talk about the power of the prime minister. It really is of some concern to all of us. In over four Parliaments, I put forward a bill on the appointment of senators through a different process. The process I described was that there would be a select committee of four former parliamentarians, who were Privy Councillors, or five Privy Councillors, who would put an advertisement in the paper for the position of senator in a particular region, for example, Nova Scotia. The citizens of that province could apply. There would be a selection process and a list of four or five names chosen by that select committee. Those four or five names would be reviewed by the prime minister and the premier of the province.

In part, that takes the power away from the prime minister.

Why would you not want to include that as a part of this bill to reduce the power of the prime minister? Perhaps you have not thought of it, but that seems to be a logical step as well, to make the process at least more democratic in the sense that anyone in that province could apply. The selected list would be discussed and the candidate chosen between the premier of the province and

Le sénateur Joyal : En d'autres termes, selon vous, l'une des options serait que la Gouverneure générale ignore les conventions, qu'elle fasse des nominations au Sénat et qu'elle paie le prix politique de sa décision.

Le sénateur Moore : Oui, c'est exact.

Le sénateur Stratton : Bienvenue, sénateur Moore. Il s'agit d'un débat intéressant. Vous avez présenté une proposition fort intéressante. Est-ce que vous croyez à l'élection des sénateurs?

Le sénateur Moore : Si je crois à l'élection des sénateurs?

Le sénateur Stratton : Oui.

Le sénateur Moore : Ça dépend de bien des choses.

Le sénateur Stratton : Vous dites « bien des choses ». Pouvez-vous en nommer une ou deux?

Le sénateur Moore : Je ne veux pas me lancer dans un long débat à ce sujet. Vous parlez ici de la réforme du Sénat. Il faudrait réformer toute l'institution qui gouverne le pays. Ce qui veut dire qu'il faudrait examiner le Parlement, la Chambre des communes et le Sénat. Ce n'est pas une mince tâche.

Le sénateur Stratton : L'Alberta le fait aujourd'hui. Nous avons actuellement au Sénat un membre qui a été élu en Alberta. Il est là.

Le sénateur Moore : Oui, il est là, mais pas aux termes de la loi édictée par le gouvernement du Canada.

Le sénateur Stratton : Il s'agit d'une loi de l'Alberta.

Le sénateur Moore : C'est dans les limites des compétences de l'Alberta et c'est tout. Il n'avait pas à être nommé. On aurait pu l'ignorer.

Le sénateur Stratton : Je serais surpris qu'un premier ministre agisse ainsi.

Vos affirmations sur le pouvoir du premier ministre me préoccupent. En réalité, la question nous préoccupe tous. Pendant plus de quatre législatures, j'ai présenté un projet de loi sur la nomination des sénateurs par un processus différent. Je décrivais un processus selon lequel un comité restreint formé de quatre anciens parlementaires, soit des conseillers privés, ou de cinq conseillers privés publierait une annonce dans les journaux pour le poste de sénateur dans une région donnée, par exemple la Nouvelle-Écosse. Les citoyens de cette province pourraient présenter leur candidature. Il y aurait un processus de sélection, puis le comité restreint choisirait quatre ou cinq personnes dont la candidature sera ensuite examinée par le premier ministre ainsi que par le premier ministre de la province concernée.

Cela enlève en partie tout pouvoir au premier ministre.

Pourquoi ne voudriez-vous pas inclure cela dans le projet de loi pour réduire le pouvoir du premier ministre? Peut-être n'y avez-vous pas pensé, mais ça semble aussi être une étape logique, c'est-à-dire rendre le processus à tout le moins plus démocratique au sens où tout le monde dans la province concernée pourrait se présenter. La liste des personnes

the prime minister. That would be a logical next step to take with your bill. Would you agree with that?

Senator Moore: That, again, is another type of Senate reform. I did not prepare the bill thinking of various suppositions or possible reforms of the Senate of Canada or the House of Commons of Canada. I approached the bill on the basis of the law that is in place now, trying to improve it and improve the representation in the law that exists now.

Senator Stratton: I understand and appreciate that. I would like someone on your side to put forward the bill that I used to put forward, because, with your majority, we could actually get this bill through. I could not even get it into committee for study when I put it forward.

At any rate, there will be 29 vacancies by the end of 2009. It would be nice if some of them were Conservative — such as all 29.

Senator Joyal: Why do you not introduce your bill, Senator Stratton?

Senator Stratton: It would not go through with you chaps in the driver's seat when you were in government. I do not see why it would go through now.

Senator Joyal: Sometimes wisdom takes time to soften people's minds.

The Chair: May I observe, Senator Stratton, that this committee has not usually had the luxury that it has in this session of being able to study a large number of senators' private member's bills because we have not, to date, received many government bills that have required study. You might have a window of opportunity.

Senator Andreychuk: Senator Joyal indicated that if this went on and the Prime Minister did not exercise his discretion, we would end up with no senators.

Senator Moore: That is regardless of who the prime minister is.

Senator Andreychuk: Yes, and that would be violating the Constitution. That has been rebutted by you by saying that the Governor General has certain responsibilities that he or she could exercise that would not bring us to that brink of constitutionality.

Why did you pick 180 days? The Constitution in this area was crafted — and I think our Constitution was ingeniously crafted — to give this wide discretion to a prime minister. It was there for a reason. It was not there by accident.

You have chosen to say that you want to fetter a prime minister's discretion to 180 days. Why do you think that is fair? Why do you think that his or her powers should be fettered to

sélectionnées ferait l'objet d'une discussion entre le premier ministre de la province et le premier ministre fédéral, et ceux-ci choisiraient ensemble le candidat. Ce serait là une étape logique à inscrire dans le cadre de votre projet de loi. Êtes-vous d'accord?

Le sénateur Moore : Il s'agit encore ici d'un autre type de réforme du Sénat. Je n'ai pas préparé le projet de loi en pensant aux diverses suppositions ou réformes possibles du Sénat du Canada ou de la Chambre des communes du Canada. J'ai conçu le projet de loi en fonction de la loi qui est en place actuellement, en essayant de l'améliorer et d'améliorer la représentation sous le régime de la loi existante.

Le sénateur Stratton : Je comprends et je saisis cela. J'aimerais que quelqu'un de votre côté présente le projet de loi que j'avais l'habitude de présenter, car vu votre majorité, nous pourrions vraiment le faire adopter. Je ne suis même pas arrivé à le faire étudier en comité lorsque je l'ai présenté.

Quoi qu'il en soit, 29 sièges seront vacants d'ici la fin de 2009. Ce serait bien si certains d'entre eux étaient occupés par des conservateurs — l'ensemble des 29 sièges, par exemple.

Le sénateur Joyal : Pourquoi ne présentez-vous pas votre projet de loi, sénateur Stratton?

Le sénateur Stratton : Il n'a pas pu être adopté quand vous étiez aux commandes et que votre parti était au pouvoir. Je ne vois pas pourquoi il serait adopté maintenant.

Le sénateur Joyal : Il faut parfois donner le temps à la sagesse de faire son chemin dans l'esprit des gens.

La présidente : Permettez-moi de faire remarquer, sénateur Stratton, que le comité a rarement eu le luxe qu'il a aujourd'hui d'être en mesure d'étudier un grand nombre de projets de loi d'initiative parlementaire de sénateurs, parce qu'à ce jour, nous n'avons pas reçu beaucoup de projets de loi émanant du gouvernement qui nécessitaient une étude. La conjoncture vous est peut-être favorable.

Le sénateur Andreychuk : Le sénateur Joyal a souligné que si ça continuait ainsi et que le premier ministre n'exerçait pas son pouvoir discrétionnaire, nous nous retrouverions sans sénateurs.

Le sénateur Moore : Et cela peu importe qui est premier ministre.

Le sénateur Andreychuk : Oui, et ça serait en violation de la Constitution. Vous avez réfuté cela en disant que le Gouverneur général ou la Gouverneure générale pourrait exercer certaines responsabilités qui nous éviteraient d'en arriver aux limites de la validité constitutionnelle.

Pourquoi 180 jours? La Constitution à cet égard a été conçue — et je crois que notre Constitution a été ingénieusement conçue — de manière à confier ce pouvoir discrétionnaire considérable à un premier ministre. Il y avait une raison à cela. Ce n'était pas là par hasard.

Vous avez choisi de limiter le pouvoir discrétionnaire du premier ministre à 180 jours. Pourquoi croyez-vous que c'est équitable? Pourquoi croyez-vous que ses pouvoirs devraient être

that extent when, in fact, history points out that many prime ministers, for whatever reasons, have not exercised their discretion within 180 days?

Senator Moore: I acknowledge your last statement. I have said that in my own remarks. I, again, repeat, that I do not think that makes it right. Regardless of what political stripe the person holding the office of prime minister may be, it is still a denial of the constitutional right of Canadian citizens to have timely and proper representation in each House of Parliament.

I chose 180 days to be consistent with section 31(1) in the Parliament of Canada Act, which states the following:

Where a vacancy occurs in the House of Commons, a writ shall be issued between the 11th day and the 180th day after the receipt by the Chief Electoral Officer of the warrant.

Obviously, a bit of a breathing period after the actual vacancy is required, hence the eleventh day. That act was the basis of my thinking in proposing that time period.

Senator Andreychuk: The underlying premise of all of this is that you say that people will be denied their representation. You have canvassed some reasons.

In a democracy, the will of the people should come through in one form or another, and I will not go into a political science debate. If this is such a crisis of lack of representation, first, how have you consulted with the people of Canada about this, and, second, would the people not express their satisfaction or dissatisfaction with the prime minister and his or her exercise of powers and office through an election?

Because of an act, now it will be every four years, but it used to be at least once within five years, that people could express whether they were dissatisfied with a particular prime minister for not acting, if this was of fundamental importance to their representation.

Can you answer either of those questions?

Senator Moore: I will try to answer.

With regard to the last part of your comment, this is consulting the people of Canada. You are representing the public. The Senate Chamber is a voice of the public. I suggest to you that that is a fair response to the point that you raise.

In terms of reacting to any prime minister's decision to play with the calling of by-elections, do you think the people in Toronto Centre feel good about having to wait 8 months and 15 days, where the people in Roberval—Lac-Saint-Jean wait 1 month and 19 days? There is something fundamentally wrong with that.

limités ainsi, alors que dans les faits, l'histoire nous montre que bon nombre de premiers ministres, pour une raison ou une autre, n'ont pas exercé leur pouvoir discrétionnaire dans un délai de 180 jours?

Le sénateur Moore : Je reconnais le bien-fondé de votre dernière affirmation. Je l'ai mentionné dans mes propres remarques. Je répète, encore une fois, que je ne crois pas que ce soit pour autant acceptable. Peu importe l'allégeance politique de la personne qui exerce les fonctions de premier ministre, cela reste un déni du droit constitutionnel des citoyens canadiens d'avoir une représentation opportune et adéquate dans chaque chambre du Parlement.

J'ai choisi 180 jours pour être cohérent avec le paragraphe 31(1) de la Loi sur le Parlement du Canada, qui stipule que :

En cas de vacance à la Chambre des communes, le bref relatif à une élection partielle doit être émis entre le onzième jour et le cent quatre-vingtième jour suivant la réception, par le directeur général des élections, de l'ordre officiel.

Évidemment, un certain délai est nécessaire après l'annonce de la vacance, d'où le 11^e jour. Cette loi était à la base de mon raisonnement pour proposer ce délai.

Le sénateur Andreychuk : La trame de fond de tout cela, c'est que vous dites que les gens se verront refuser d'être représentés. Vous avez examiné quelques raisons.

En démocratie, la volonté du peuple devrait ressortir d'une façon ou d'une autre, mais je n'amorcerai pas un débat politique à ce sujet. S'il s'agit vraiment d'une crise concernant le manque de représentation, premièrement, comment avez-vous fait pour consulter les Canadiens à ce sujet, et deuxièmement, les gens n'exprimeraient-ils pas, à la faveur d'une élection, leur satisfaction ou insatisfaction envers le premier ministre et la façon dont il exerce ses pouvoirs et fonctions?

Les gens pouvaient auparavant exprimer leur insatisfaction face à l'inaction d'un premier ministre au moins une fois tous les cinq ans, si c'était d'importance fondamentale pour leur représentation, et maintenant, en raison d'une loi, ils le feront tous les quatre ans.

Pouvez-vous répondre à l'une ou l'autre de ces questions?

Le sénateur Moore : J'essaierai de répondre.

En ce qui concerne la dernière partie de votre commentaire, il s'agit de consulter les Canadiens. Vous représentez la population. Le Sénat donne une voix à la population. À mon avis, c'est une réponse honnête au point que vous soulevez.

Pour ce qui est de réagir à la décision d'un premier ministre de jouer avec le déclenchement d'élections partielles, pensez-vous que les gens de Toronto-Centre sont contents d'avoir à attendre 8 mois et 15 jours, tandis que ceux de Roberval—Lac-Saint-Jean attendent 1 mois et 19 jours? Il y a là quelque chose de foncièrement inadmissible.

I am trying to bring balance or sense of uniformity to this situation so that, regardless of what riding you live in, you will have an elected person representing you in the House of Commons or an appointed person representing you in the Senate of Canada.

Senator Andreychuk: I am pleased that I am not presenting the bill because I would have to answer questions.

I am serious about this point. I am from Western Canada where people have made their views known to all of their political parties that they do not approve of the way senators are appointed. They want a different process. Many people want an elected process. Many others have said that they do not want the partisanship to be in those appointments. Some people would prefer some other process, such as that voiced by Senator Stratton.

If a prime minister is listening to that and is attempting to work out some way to answer the voice of the people and, in so doing, takes more time making appointments, what is wrong with that? Why should the representation and consultation only be amongst us in the Senate? That is one valid way of hearing people, but only one way.

Senator Moore: You have started out asking me again about Senate reform. I am not here to talk about that. I am here to give a fairer structure as under the current law.

Senator Andreychuk: You feel very comfortable in putting limits on the discretion of a prime minister. Do you also have the same comfort level in putting limits on the discretion of judges?

Senator Moore: I never thought about that.

Senator Murray: As you know, I am not a member of this committee. Therefore, I thank you for your indulgence and recognizing me.

The Chair: No indulgence is required.

Senator Murray: I am here to offer moral support to Senator Moore in his endeavour. I believe he is on the right track, subject to a couple of comments that I intend to make.

Other issues have arisen, so I should declare myself in answer to Senator Stratton's question about the elected Senate. Am I in favour of an elected Senate with the same powers as the present Senate, equal to those of the House of Commons? No, I am definitely not. We can only have one confidence chamber, and that is the House of Commons. Am I in favour of an elected Senate with the present imbalance of regional representation? Again, the answer is an emphatic, "No."

I am slightly more sympathetic to Senator Stratton's view about changes in the appointments process. I would examine his suggestions or his forthcoming bill, if there is one, with an open mind.

J'essaie de trouver un équilibre ou d'assurer une certaine uniformité dans cette situation afin que, peu importe votre circonscription, une personne élue vous représente à la Chambre des communes ou qu'une personne nommée vous représente au Sénat du Canada.

Le sénateur Andreychuk : Je suis heureuse de ne pas présenter le projet de loi parce que j'aurais à répondre aux questions.

Je suis sérieuse sur ce point. Je viens de l'Ouest du Canada, où les gens ont fait connaître leur point de vue à tous les partis politiques, à savoir qu'ils n'approuvent pas la façon dont les sénateurs sont nommés. Ils veulent un processus différent. Bon nombre veulent un processus électoral. Beaucoup d'autres ont dit qu'ils ne voulaient pas que la partisannerie soit présente dans ces nominations. Certains préféreraient avoir recours à un autre processus, comme celui dont parlait le sénateur Stratton.

Si un premier ministre écoute cela et essaie de trouver une façon de répondre au souhait du peuple et, ce faisant, prend plus de temps pour procéder à des nominations, que peut-on lui reprocher? Pourquoi la représentation et la consultation ne devraient-elles se faire qu'entre nous au Sénat? C'est une façon valable d'entendre les gens, mais une seule parmi d'autres.

Le sénateur Moore : Vous recommencez à me poser des questions au sujet de la réforme du Sénat. Je ne suis pas ici pour parler de cela. Je suis ici pour présenter une structure qui soit plus équitable sous le régime de la loi actuelle.

Le sénateur Andreychuk : Vous vous sentez très à l'aise d'imposer des limites au pouvoir discrétionnaire du premier ministre. Avez-vous le même degré d'aisance pour imposer des limites au pouvoir discrétionnaire des juges?

Le sénateur Moore : Je n'y ai jamais songé.

Le sénateur Murray : Comme vous le savez, je ne suis pas membre du comité. Je vous remercie donc de m'accorder votre indulgence et de me donner la parole.

La présidente : Je vous en prie.

Le sénateur Murray : Je suis ici pour apporter mon soutien moral au sénateur Moore dans le cadre de son initiative. Je crois qu'il est dans la bonne voie, si ce n'est que de quelques commentaires que j'ai l'intention de formuler.

D'autres questions ont été soulevées, alors je me dois de répondre au sénateur Stratton concernant le Sénat élu. Suis-je en faveur d'un Sénat élu disposant des mêmes pouvoirs que le Sénat actuel et que la Chambre des communes? Non, je ne le suis pas du tout. Nous ne pouvons avoir qu'une seule chambre habilitée à prendre un vote de confiance, et c'est la Chambre des communes. Suis-je en faveur d'un Sénat élu, compte tenu du déséquilibre actuel dans la représentation des régions? Encore ici, la réponse est un « non » catégorique.

Je serais enclin à partager le point de vue du sénateur Stratton quant aux changements à apporter au processus de nomination. Je suis prêt à faire preuve d'ouverture dans l'examen de ses propositions ou de son projet de loi à venir, le cas échéant.

Having said that, I am conscious of the comments made by Senator Andreychuk about the dissatisfaction with the way senators are appointed. I certainly recall the consternation among Progressive Conservatives in Saskatchewan on the day that she was appointed to the Senate, not having had a partisan background. I hasten to say that it is the case, as Senator Joyal points out, that she is a fine senator. Whether she is the exception to the rule or whether she proves the present system of appointment is a good one, I leave to others.

Senator Moore, I appreciate and support what you are doing. I have one or two issues that are rather technical. The first issue is with respect to the House of Commons. The law, as I understand it now, requires a prime minister to issue a writ for a by-election six months after a vacancy has been registered in the House of Commons.

Prime ministers seem to have a good deal of latitude, however, as to setting the actual date for the by-election. For example, the constituency of Roberval—Lac-Saint-Jean became vacant with the resignation, in this case, of Michel Gauthier on July 29, 2007. The Prime Minister acted swiftly. Thirteen days later, he issued a writ. Thirty-seven days later, the by-election was held. The total time that elapsed between Mr. Gauthier's resignation and the election of a successor in Roberval—Lac-Saint-Jean was 50 days.

On the other hand, in that same month on July 2, 2007, the Honourable Bill Graham resigned as the MP for Toronto Centre. The Prime Minister waited just a few days short of the full six months before issuing a writ for a by-election. He did so on December 21, 2007. He called the election for March 17. The by-election campaign lasted for 87 days therefore. The total time elapsed between Mr. Graham's resignation and voting day was 259 days.

One problem that has arisen with the calling of by-elections is that when the vacancy occurs in the fourth year of a Parliament's mandate, prime ministers, trying to avoid a situation in which a by-election is held within a few days, weeks or a month of a general election, call a by-election for a date that they know will be beyond such a time, and the eventual writ of dissolution for a general election, of course, cancels out the by-election.

I wonder whether a way could be found, through an amendment to the Canada Elections Act, to provide that, in the fourth or fifth year of a Parliament's existence, a vacancy occurring would not be subject to the requirement that a by-election be called within six months.

The second issue, with respect to the Senate — and this is getting a bit picky but I do want to mention it — you would require the prime minister to recommend to the Governor General, within 180 days after the vacancy occurring, a fit and qualified person. There are conventions in regard to the recommendation. For example, a prime minister whose

Cela dit, je suis sensible aux commentaires formulés par le sénateur Andreychuk à propos de l'insatisfaction entourant la nomination des sénateurs. Je me souviens certes de la consternation qui a gagné les progressistes-conservateurs en Saskatchewan le jour où elle a été nommée au Sénat, en dépit de son allégeance politique. Je m'empresse de dire qu'effectivement, comme le sénateur Joyal le souligne, elle est un bon sénateur. Fait-elle exception à la règle ou est-elle la preuve vivante que le système actuel de nominations est un bon système? Je laisse la réponse aux autres.

Sénateur Moore, j'apprécie ce que vous faites et vous avez mon appui. J'ai une ou deux questions qui sont plutôt techniques. La première concerne la Chambre des communes. La loi, comme je la comprends aujourd'hui, prévoit qu'en cas d'élection partielle, le premier ministre doit émettre un bref d'élection six mois après qu'un siège soit devenu vacant à la Chambre des communes.

Il semble, cependant, que les premiers ministres aient beaucoup de latitude quand vient le temps de fixer la date réelle de l'élection partielle. Par exemple, la circonscription électorale de Roberval—Lac-Saint-Jean est devenue vacante avec la démission, dans le cas présent, de Michel Gauthier, le 29 juillet 2007. Le premier ministre a agi promptement en émettant un bref d'élection 13 jours plus tard. Trente-sept jours après, l'élection partielle avait lieu. Au total, 50 jours se sont donc écoulés entre la démission de M. Gauthier et l'élection de son successeur dans Roberval—Lac-Saint-Jean.

Par ailleurs, le même mois, soit le 2 juillet 2007, l'honorable Bill Graham démissionnait de son siège de député de la circonscription de Toronto-Centre. Le premier ministre a attendu qu'on ne soit plus qu'à quelques jours du délai de six mois prévu, avant d'émettre le bref d'élection partielle, soit le 21 décembre 2007. Il a fixé l'élection au 17 mars suivant. La campagne relative à l'élection partielle s'est donc étendue sur 87 jours, de sorte qu'au total, la période comprise entre la démission de M. Graham et le jour de l'élection a été de 259 jours.

L'un des problèmes que pose le déclenchement d'élections partielles vient du fait que, lorsqu'un siège se libère au Parlement au cours de la quatrième année du mandat du gouvernement, les premiers ministres, souhaitant éviter une situation où une élection partielle serait tenue à quelques jours, à quelques semaines ou à un mois d'une élection générale, annoncent la tenue d'une élection partielle à une date ultérieure à celle-ci, et l'annonce de la dissolution de la Chambre en prévision de l'élection générale vient, bien sûr, annuler l'élection partielle.

Je me demande si on ne pourrait pas, en apportant une modification à la Loi électorale du Canada, prévoir que lorsqu'un siège se libère au cours de la quatrième ou de la cinquième année du mandat d'un gouvernement, l'obligation de tenir une élection partielle dans les six mois est levée.

Mon deuxième point, en ce qui concerne le Sénat — et la question devient un peu délicate mais je ne peux m'empêcher d'en faire mention — c'est que vous exigeriez que le premier ministre recommande au Gouverneur général, dans les 180 jours suivant l'avis de vacance, une personne capable et ayant les qualifications voulues. Or, des conventions existent en ce qui a trait à la

government has lost the confidence of the House of Commons may not, according to convention, try to fill a Senate vacancy until that situation has been corrected.

Senator Moore: That is happened. They have been denied.

Senator Murray: As you know, in at least one case, a prime minister who tried to fill some Senate vacancies was sent packing, and rightly so, by the Governor General.

I do not know whether an amendment would be required to meet a situation in which the six months came up after the prime minister had lost the confidence of the House or, indeed, after he or she had lost the election. However, the prime minister obviously could not, under those circumstances, properly recommend a senator, nor would the Governor General accept such a recommendation. I will leave those picky points for your consideration.

Senator Moore: Those are interesting points. I am open to ideas that would improve this bill.

You mentioned a real possibility, especially in view of the fact that we now have set dates for federal general elections, that if there was a vacancy in a constituency within six months of the date for a federal election — and I use that number simply because I have been using it throughout — then setting that by-election would be waived pending the general election.

On your second point, the person in the situation you mentioned would be prime minister by title but not by authority, so I do not believe the Governor General would be required to accept the advice of such a person.

Senator Murray: It would not be necessary to amend the bill in that respect.

Senator Moore: I do not think it would be necessary.

Senator Joyal: If I recollect constitutional history correctly, once Parliament has been dissolved, a prime minister who has tendered the resignation of the government to the Governor General has refrained from making recommendations to the Governor General. That seems to me to be a convention. In other words, no appointments are made once a government has tendered its resignation to the Governor General.

Senator Murray: It happens seldom, at any rate.

Senator Joyal: That is the convention.

Senator Moore: I believe it was tried once, and the Governor General declined the advice.

Senator Joyal: I will have to look in the history books, but that has traditionally been the practice.

recommandation. Par exemple, un premier ministre dont le gouvernement a perdu la confiance de la Chambre des communes ne peut, en vertu des conventions, tenter de combler un siège vacant au Sénat avant que la situation n'ait été corrigée.

Le sénateur Moore : Cela est arrivé. Ils ont essayé un refus.

Le sénateur Murray : Comme vous le savez, dans au moins un cas, un premier ministre qui voulait combler certains sièges vacants au Sénat a été renvoyé à ses devoirs, et à juste titre, par la Gouverneure générale.

Je ne sais pas s'il faudrait apporter un amendement dans l'éventualité où la période de six mois survienne après que le premier ministre a perdu la confiance de la Chambre ou, en fait, après qu'il ou elle a perdu l'élection. Il est évident, toutefois, que le premier ministre ne pourrait pas, dans ces circonstances, recommander dûment la nomination d'un sénateur, pas plus que le Gouverneur général ne pourrait accepter une telle recommandation. Je vous laisse réfléchir à ces points délicats.

Le sénateur Moore : Ce sont là des points intéressants. Je suis réceptif aux idées qui sont susceptibles d'améliorer le projet de loi.

Vous avez évoqué la possibilité réelle, notamment en raison du fait que nous avons maintenant des dates fixes pour la tenue des élections générales fédérales, qu'en cas de vacance dans une circonscription électorale qui surviendrait à moins de six mois de la date d'une élection fédérale — et j'utilise ce chiffre simplement parce que c'est celui que j'ai utilisé depuis le début — l'obligation de tenir une élection partielle serait levée dans l'attente de l'élection générale.

Quant à votre deuxième point, la personne se trouvant dans une telle situation serait premier ministre de titre mais sans son autorité, de sorte que je ne crois pas que le Gouverneur général serait tenu d'accepter son avis.

Le sénateur Murray : Il ne serait pas nécessaire d'amender le projet de loi à cet égard.

Le sénateur Moore : Je ne crois pas que cela serait nécessaire.

Le sénateur Joyal : Si je me souviens bien de mon histoire constitutionnelle, une fois que le Parlement est dissous, le premier ministre qui remet la démission du gouvernement au Gouverneur général s'abstient de lui faire des recommandations. Il me semble que ce sont les conventions. En d'autres mots, aucune nomination n'est faite une fois qu'un gouvernement a remis sa démission au gouverneur général.

Le sénateur Murray : Quoi qu'il en soit, cela se produit rarement.

Le sénateur Joyal : Ce sont les conventions.

Le sénateur Moore : Je crois qu'on a essayé une fois, et la Gouverneure générale a rejeté l'avis.

Le sénateur Joyal : Il faudra que je vérifie dans les livres d'histoire, mais c'est toujours ce qu'on a fait.

Senator Murray: I am aware of the appointment of a fairly senior judge to the Federal Court of Canada by a prime minister who had lost the confidence of the House, but he consulted the then-leader of the opposition before making that recommendation.

Senator Joyal: That is one way of serving the principle.

Senator Stratton, I am on record as having supported the principle of your suggestion in a book entitled *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, which was first published in 2003 and reprinted in 2005 and 2007. All royalties from the book are given to the Canada School of Public Service.

I quote from page 298 as follows:

The most effective way to establish a transparent process for appointing senators would be for Parliament to enact a law that would:

...
establish an independent Board of Review, appointed for the life of each Parliament.⁹⁹

Referring to the notes on page 313, note 99 states:

... such a board could be composed of: 1) a retired senator from each of the two main parties represented in the Senate; 2) a retired member of Parliament representing the party with the largest number of members in the House of Commons that is not represented in the Senate; and 3) two other Canadians of good report, whose achievements have caused them to be honoured as Companions of the Order of Canada.

We are not greatly divided in our opinions, Senator Stratton. It could be an interesting discussion.

Returning to this bill, would it not be possible for a province whose Senate seats were left vacant for a while to seek an opinion through a reference to the Court of Appeal on the obligation to fill seats in the Senate? Have you thought of that?

Senator Moore: I thought about some of these aspects when, earlier in the session, I had a motion on the Order Paper asking the Governor General to make the appointments in the absence of advice from the Office of the Prime Minister. I reflected no further on it. There is nothing to prevent any person or province from asserting rights under the Constitution. I expect they would be heard.

You are talking about a situation where a region's numbers have been depleted in the Senate. We are getting close to that now. British Columbia has three vacant seats out of six. That is 50 per cent.

Senator Campbell: There is a massive weight on my shoulders.

Senator Moore: That is a very real example. I hope someone is looking at that.

Le sénateur Murray : Je suis au courant de la nomination d'un juge de rang plutôt élevé à la Cour fédérale du Canada par un premier ministre à qui la Chambre avait retiré sa confiance, mais il avait consulté, à l'époque, le chef de l'opposition avant de faire cette recommandation.

Le sénateur Joyal : C'est une façon de respecter le principe.

Sénateur Stratton, j'ai appuyé publiquement le principe qui sous-tend votre proposition, dans un livre intitulé *Protéger la démocratie canadienne : Le Sénat en vérité...*, qui a été publié une première fois en 2003 et réédité en 2005 et en 2007. Tous les droits découlant de la vente du livre ont d'ailleurs été remis à l'École de la fonction publique du Canada.

Permettez-moi de citer l'extrait suivant que l'on trouve à la page 318 :

Pour établir un processus transparent régissant la nomination des sénateurs, le mieux serait que le Parlement adopte une loi qui :

[...]

établirait une commission indépendante d'examen des candidatures nommée pour la durée de chaque législature.

Puis, à la page 335, la note 99 se lit comme suit :

Par exemple, cette commission pourrait être composée des éléments suivants : 1) deux anciens sénateurs provenant l'un du gouvernement et l'autre de l'opposition; 2) un ancien député du parti qui a le plus de sièges à la Chambre des communes mais qui n'est pas représenté au Sénat; et 3) deux citoyens éminents à qui leurs réalisations ont valu d'être nommés compagnons de l'Ordre du Canada.

Nous ne sommes pas tellement divisés quant à nos opinions, sénateur Stratton. Nous pourrions avoir une discussion intéressante.

Pour revenir au projet de loi, ne serait-il pas possible pour une province dont les sièges au Sénat sont vacants depuis un certain temps d'obtenir un avis par le biais d'un renvoi à la Cour d'appel en ce qui concerne l'obligation de combler les sièges vacants au Sénat? Avez-vous pensé à cela?

Le sénateur Moore : J'ai réfléchi à certains de ces aspects quand, plus tôt pendant la session, j'ai inscrit une motion au *Feuilleton* pour demander à la Gouverneure générale de faire des nominations en l'absence d'avis du cabinet du premier ministre. Je n'ai pas poussé plus loin ma réflexion. Rien ne peut empêcher une personne ou une province de faire valoir ses droits en vertu de la Constitution. J'imagine qu'on accepterait de les entendre.

Vous parlez d'une situation où une région verrait le nombre de sièges dont elle dispose au Sénat réduit. Nous nous rapprochons d'une telle situation aujourd'hui. La Colombie-Britannique a trois sièges vacants sur six. Cela veut dire 50 p. 100.

Le sénateur Campbell : J'ai un lourd fardeau sur les épaules.

Le sénateur Moore : C'est un exemple très concret. J'espère que quelqu'un s'en occupe.

Senator Joyal: I know of two decisions of the Supreme Court of Canada wherein the court recognized that the exercise of a prerogative power by the executive is not beyond review by the court.

In 1983, in *Thorne's Hardware Limited et al. v. Her Majesty the Queen*, Justice Dixon said:

Decisions made by the Governor in Council in matters of public convenience and general policy are final and not reviewable in legal proceedings.

Justice Estey, in *Attorney General v. Inuit Tapirisat of Canada* of 1980, said that the mere fact that a statutory power is vested in the Governor-in-Council does not mean that it is beyond judicial review.

In other words, to give the Governor General a base to act *proprio moto* according to section 24 of the Constitution, would it not help for a province to get a declaration from the Court of Appeal of its province, through a reference, that a region is, according to constitutional principles, entitled to have its voice heard in the legislative process of Canada?

Senator Moore: I believe they would be absolutely entitled to do that and that it would be irresponsible for them not to pursue that.

Senator Joyal: Is there not a way to bring the Governor General to act in the absence of action of a prime minister in order to satisfy the constitutional principles entrenched in the legislative structure of Canada?

Senator Moore: Short of the Governor General taking it upon himself or herself to act as authorized under the Constitution of the country, if he or she needed another authority, and I do not think he or she would, but if that person did, such a declaration could be sought and obtained. Also, I expect it would have to include a provision requiring the Governor General to act pursuant to the Constitution.

This is getting away from the bill, but it is an interesting discussion. I am not sure how much you can tell the Crown what to do in terms of Her Majesty or her representative in Canada. I would have to do some research. There is a provision in the Constitution that seats are to be filled. I do not know why the person in the Governor General's office could not be approached by another means, and I do not know what it would be, but something other than going to court. Surely the person in that office would have, I would expect, legal counsel and does not sit there in a bubble unaware of what is going on in the country. They would know that the situation is not in keeping with the Constitution and is not tenable. It has to be fixed, and the vacancies have to be filled, and that person would exercise his or her responsibility under the Constitution of Canada.

Le sénateur Joyal : Je connais deux décisions de la Cour suprême du Canada où les juges ont reconnu que l'exercice d'une prerogative par le pouvoir exécutif n'échappe pas au contrôle du tribunal.

En 1983, dans *Thorne's Hardware Limited et al. c. Sa Majesté la Reine*, le juge Dixon déclarait :

Les décisions prises par le gouverneur en conseil sur des questions de commodité publique et de politique générale sont sans appel et ne peuvent être examinées par voie de procédures judiciaires.

En 1980, dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, le juge Estey indiquait que le simple fait qu'une décision soit prise en vertu d'un pouvoir conféré par la Loi au gouverneur en conseil ne signifie pas que son exercice échappe à toute révision judiciaire.

En d'autres termes, pour que le Gouverneur général soit fondé à agir de son propre chef, en conformité avec l'article 24 de la Constitution, ne serait-il pas utile, pour une province, d'adresser un renvoi à sa cour d'appel en vue d'obtenir une déclaration selon laquelle une région a le droit, en vertu des principes constitutionnels, de faire entendre sa voix dans le cadre du processus législatif au Canada?

Le sénateur Moore : Je crois qu'elles seraient tout à fait habilitées à le faire et qu'il serait irresponsable de leur part de ne pas agir.

Le sénateur Joyal : N'y a-t-il pas une façon d'amener le Gouverneur général à agir devant l'inaction d'un premier ministre, en vue de satisfaire aux principes constitutionnels qui sont enchâssés dans le système législatif au Canada?

Le sénateur Moore : Hormis le fait que la ou le Gouverneur général puisse agir de son propre chef comme le prévoit la Constitution du pays, elle ou il pourrait exiger une telle déclaration si elle ou il avait besoin d'une autre source faisant autorité, ce qui, à mon avis, n'est pas le cas. Je suppose également que cette déclaration devrait comporter une disposition exigeant que la ou le Gouverneur général agisse en conformité avec la Constitution.

Nous nous écartons du projet de loi, mais la question est intéressante. Je me demande jusqu'à quel point on peut dire quoi faire à la Couronne, c'est-à-dire à Sa Majesté ou à son représentant au Canada. Il faudrait que je fasse certaines recherches. Une disposition de la Constitution prévoit que les sièges doivent être occupés. Je me demande pourquoi la personne occupant le poste de Gouverneur général ne pourrait pas être sollicitée par un autre moyen, et j'ignore quel serait ce moyen, mais en excluant le recours aux tribunaux. Il va de soi que la personne occupant ce poste peut compter, j'imagine, sur les services de conseillers juridiques et ne vit pas dans une tour d'ivoire, inconsciente de ce qui se passe dans le pays. Cette personne verrait que la situation n'est pas conforme aux dispositions de la Constitution et n'est pas défendable. Elle doit être réglée et les sièges vacants comblés, et cette personne se trouverait à exercer sa responsabilité en vertu de la Constitution du Canada.

The Chair: Senator Moore, thank you very much. This has been an extremely interesting meeting.

[Translation]

The Chair: I invite our next witness to come forward. We welcome Mr. Marc Mayrand, Chief Electoral Officer. Mr. Mayrand has spent a great deal of time with us over the past few months. We are always happy to have him join us. With him are Ms. Diane Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel and Regulatory Affairs, and Mr. Stéphane Perrault, Senior General Counsel and Senior Director. I would appreciate it if the witnesses would kindly take their place.

Welcome to all of you. I see that Mr. Mayrand has a presentation he would like to make to the committee. Senators have received a copy of the text. You have the floor, sir, after which we will go to questions.

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Honourable Senators, it is a pleasure to appear before your committee today to speak on Bill S-224, sponsored by the Honourable Senator Moore and entitled An Act to amend the Parliament of Canada Act (vacancies).

My remarks will focus on clause 2 of the bill, the proposal to add a new section 31.1 to the Parliament of Canada Act. This provision would require that writs for by-elections be issued in the order in which the seats in the House become vacant.

First of all, let me briefly review the current procedure for dealing with vacancies in the House of Commons.

Under the Parliament of Canada Act, a member of the House who wishes to resign must give notice of that intention, either verbally in the House or in writing to the Speaker. If the reason for the vacancy is the acceptance of another office by the member, or a seat becomes vacant on the death of a member, the Speaker may be informed verbally in the House by another member of the House, or by a written notice signed by any two members of the House.

Regardless of the reason for the vacancy, the Speaker then addresses a warrant to the Chief Electoral Officer for the issue of a writ of election for the electoral district represented by the former member.

Section 31 of the Parliament of Canada Act provides that the election writ must be issued between the 11th and the 180th day after receipt of the warrant by the Chief Electoral Officer.

[English]

Upon receiving the warrant for the issue of a writ, I officially inform the Leader of the Government in the House of Commons, who is the minister for the purpose of the Canada Elections Act, of the date on which I received the warrant. In this letter, I also

La présidente : Sénateur Moore, merci beaucoup. Cette rencontre a été extrêmement intéressante.

[Français]

La présidente : J'inviterais notre prochain témoin à se présenter à la table. Nous recevons M. Marc Mayrand, directeur général des élections. M. Mayrand a passé beaucoup de temps avec nous depuis quelques mois. Nous sommes toujours heureux de l'accueillir. Il est accompagné de Mme Diane Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique et Affaires réglementaires, et de M. Stéphane Perrault, avocat général principal et directeur principal, d'Élections Canada. Si les témoins veulent bien prendre leur place.

Bienvenue à tout le monde. Je vois que M. Mayrand a une déclaration à nous faire. Les sénateurs ont reçu le texte, je vous cède donc la parole et on passera ensuite à une période de questions.

Marc Mayrand, directeur général des élections, Elections Canada : Honorables sénateurs, il me fait plaisir de comparaître devant votre comité aujourd'hui au sujet du projet de loi S-224, parrainé par l'honorable sénateur Moore, et intitulé Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada, et touchant les sièges vacants.

Mes propos porteront uniquement sur l'article 2 du projet de loi, soit l'ajout proposé à l'article 31.1 de la Loi sur le Parlement du Canada. Cet article exigerait que les brefs d'élections partielles soient délivrés dans l'ordre selon lequel les vacances à la Chambre des communes sont survenues.

Permettez-moi d'abord de vous rappeler très brièvement la procédure actuelle lorsqu'un siège devient vacant à la Chambre des communes.

Aux termes de la Loi sur le Parlement du Canada, le député qui désire démissionner communique cette intention verbalement en Chambre ou par écrit au Président. Si la vacance est causée par le décès du député ou son acceptation d'une autre charge, le Président peut en être avisé verbalement en Chambre par un autre député ou par avis écrit signé par deux députés.

Quelle que soit la cause de la vacance, le Président adresse alors au directeur général des élections un ordre officiel de délivrer un bref d'élection pour la circonscription que représentait ce député.

L'article 31 de la Loi sur le Parlement du Canada prévoit que le bref d'élection doit être délivré entre le 11^e et le 180^e jour suivant la réception de l'ordre officiel par le directeur général des élections.

[Traduction]

Dès réception de l'ordre officiel d'émission d'un bref, j'informe officiellement le leader du gouvernement à la Chambre des communes, en l'occurrence, le ministre, aux fins de la Loi électorale du Canada, de la date à laquelle j'ai reçu l'ordre officiel.

inform the minister of the specific dates between which the writ must be issued to meet the requirements of section 31 of the Parliament of Canada Act.

As provided by section 57 of the Canada Elections Act, it is the Governor General who sets, by order-in-council, the exact date of the issue of the writ. The order must also specify the electoral district or districts in which an election will be held and the date of that election.

Once the order is made, section 58 of the Canada Elections Act requires that the Chief Electoral Officer issue a writ without delay to the returning officer for each electoral district in which an election is to be held.

The addition of the new proposed section 31.1 to the Parliament of Canada Act would impose on the Governor-in-Council an additional requirement for the writs to be issued in the order in which the seats became vacant. This requirement does not particularly affect Elections Canada's operations. For our part, as soon as we receive the warrant for the issue of a writ, we intensify preparations for a by-election in the electoral district affected by the warrant. It is our duty to be ready for by-elections that could be called at the same time in all electoral districts for which there is a vacancy.

My colleagues and I are available to answer your questions.

Senator Andreychuk: For clarification, from what I understand, you looked at this proposed legislation, and you are saying that you would not change what you are doing now.

Mr. Mayrand: That is correct.

Senator Andreychuk: You are triggered by receiving the notification.

Mr. Mayrand: We receive notification from the Speaker, and then getting the order-in-council fixes the date.

Senator Andreychuk: You see this as a political issue, and, as far as your administration, it would not change anything you do.

Mr. Mayrand: That is correct.

[Translation]

Senator Joyal: Generally speaking, when a seat becomes vacant, regardless of the reason, are you not on alert from that very day, since an election could be called within the next 24 hours?

Mr. Mayrand: The 11-day waiting period still applies. Obviously, as soon as a vacancy is announced, we shift into gear and start making arrangements.

Senator Joyal: I am certain that, for the sake of good governance, as soon as a seat becomes vacant, you know that sooner or later, you will have to assume your electoral

Par la même occasion, j'informe le ministre des dates précises entre lesquelles le bref doit être émis pour satisfaire aux exigences de l'article 31 de la Loi sur le Parlement du Canada.

Tel que prévu à l'article 57 de la Loi électorale du Canada, c'est le Gouverneur général qui fixe, par décret, la date exacte de délivrance du bref. Le décret doit également préciser quelle est la circonscription ou quelles sont les circonscriptions dans lesquelles une élection sera tenue, de même que la date de cette élection.

Une fois le décret pris, l'article 58 de la Loi électorale du Canada exige que le directeur général des élections délivre sans tarder un bref au directeur du scrutin de chacune des circonscriptions où se tiendra une élection.

L'ajout proposé de l'article 31.1 à la Loi sur le Parlement du Canada imposerait au gouverneur en conseil une contrainte additionnelle en exigeant que les brefs soient émis dans l'ordre où les sièges sont devenus vacants. Cette contrainte ne touche pas particulièrement les opérations d'Élections Canada. De notre côté, dès que nous recevons l'ordre officiel de délivrer un bref, nous accélérons les préparatifs en vue de la tenue d'une élection partielle dans la circonscription visée par l'ordre. Nous nous devons d'être prêts pour la tenue d'élections partielles qui pourraient être déclenchées en même temps dans toutes les circonscriptions où il existe une vacance.

Mes collègues et moi sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.

Le sénateur Andreychuk : Pour être certaine de bien comprendre, vous dites que vous avez examiné la modification proposée à la loi et que vous ne changeriez pas votre façon de faire.

M. Mayrand : C'est exact.

Le sénateur Andreychuk : Vous mettez le processus en branle lorsque vous recevez l'avis.

M. Mayrand : Nous recevons l'avis du Président, et c'est à la réception du décret en conseil que la date est fixée.

Le sénateur Andreychuk : Pour vous, il s'agit d'une question politique, et ça ne changerait rien au fonctionnement de votre organisation.

M. Mayrand : C'est exact.

[Français]

Le sénateur Joyal : En pratique, quand un siège devient vacant, quelle qu'en soit la cause, n'êtes-vous pas sur un pied d'alerte le même jour puisque le déclenchement d'élections pourrait être fait dans les 24 heures qui suivent?

M. Mayrand : Il faut quand même attendre la période de 11 jours. Aussitôt qu'on sait qu'une vacance est annoncée, on accélère évidemment nos préparatifs.

Le sénateur Joyal : Je suis certain que, dans votre bonne gouvernance, dès qu'un siège devient vacant, vous savez que tôt ou tard vous devrez assumer vos responsabilités électorales — et

responsibilities. And, as we can see from the table that was distributed to us this morning, an election can be held “later,” but it can also be “sooner”.

As far as you can recall, or according to your own statistics, what is the shortest amount of time that has elapsed between an announced vacancy and an actual by-election in Canada? In other words, what is the shortest amount of time that you have had to prepare for a by-election?

Mr. Mayrand: On looking at this table, I can see a few examples. The shortest period of time would appear to be 49 days.

Senator Joyal: So then, that corresponds more or less to an actual election period?

Mr. Mayrand: That is correct.

Senator Joyal: When exactly was that? Was this by-election held at a time when voter enumeration had to take place?

Mr. Mayrand: I am told that there was an even shorter 47-day period in the case of a by-election in Hamilton East in 1996. The notice of vacancy was given on May 1 and a by-election writ was issued the very same day. The by-election was held on June 17, which represents a 47-day election period.

Senator Joyal: That was the minimum period of time allowed by law at the time.

Mr. Mayrand: Correct.

Senator Joyal: When a seat becomes vacant, you are ready to carry out your responsibilities under the act.

Mr. Mayrand: Yes, it is critical that we be ready.

Senator Joyal: Therefore, a longer period does not really impact your ability to start preparing for the by-election.

Mr. Mayrand: Our preparations are always based on the shortest time frame possible. If we have more time, then it can make certain things easier for us.

Senator Joyal: If the bill were adopted as is, with the provisions that concern you, it would have no impact, either directly or indirectly, on your operations. Correct?

Mr. Mayrand: As the bill now stands, our operations and procedures would not really be affected.

Senator Joyal: Fine then.

[English]

Senator Murray: Earlier when Senator Moore was the witness, I raised the problems that arise when vacancies occur in the House of Commons during what is normally taken to be the final year of Parliament's existence. Prime ministers have tried to avoid the confusion by simply issuing a writ and setting a date they

le « tard » peut être « tard », comme on le voit dans le tableau qui nous a été distribué ce matin, mais il peut être également « tôt ».

Savez-vous, de mémoire ou selon vos propres statistiques, quelle a été l'élection complémentaire la plus rapide qui ait jamais été convoquée au Canada? En d'autres mots, un siège devient vacant; quel a été le délai le plus court dans lequel vous avez eu à procéder?

M. Mayrand : Je regarde un tableau ici. J'ai quelques exemples. Le délai le plus court que je vois, dans le tableau devant moi, serait possiblement de 49 jours.

Le sénateur Joyal : Donc, l'équivalent du maximum ou à peu près d'une période électorale?

M. Mayrand : Oui.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous me donner la date? Si c'était une période où il y avait des énumérations, à l'époque des énumérations de noms de la liste permanente?

M. Mayrand : On m'indique qu'il y en a un autre plus court encore, de 47 jours, dans le cas de Hamilton-Est, en 1996, où l'avis de vacance à la Chambre a été connu le 1^{er} mai et le bref d'élections partielles a été émis le même jour, le 1^{er} mai, et l'élection s'est tenue le 17 juin, donc une période électorale de 47 jours.

Le sénateur Joyal : Le minimum qui était prévu par la loi à cette époque.

M. Mayrand : Oui.

Le sénateur Joyal : Lorsqu'un siège est vacant, vous êtes en mesure d'assumer vos responsabilités aux termes de la loi.

M. Mayrand : Oui, il le faut.

Le sénateur Joyal : Donc, une période plus ou moins longue n'a pas d'impact sur votre capacité d'intervenir pour préparer l'élection.

M. Mayrand : On se prépare toujours en fonction de la période la plus courte. Si la période est plus longue, cela peut faciliter certaines choses.

Le sénateur Joyal : Il n'y aurait pas d'impact ni direct ou indirect sur vos opérations si ce projet de loi était adopté tel quel dans les dispositions qui vous concernent?

M. Mayrand : Dans sa forme actuelle, non, cela ne touche pas vraiment notre mode de fonctionnement ni nos opérations.

Le sénateur Joyal : Très bien.

[Traduction]

Le sénateur Murray : Plus tôt, lorsque le sénateur Moore a comparu, j'ai soulevé les problèmes qu'entraînaient les vacances à la Chambre des communes au cours de ce qui correspond habituellement à la dernière année d'existence du Parlement. Les premiers ministres essaient habituellement d'éviter la confusion

know — or at least think — will be sometime after the general election, which then overtakes and cancels the by-election writ.

The confusion is added to, I think, in the case where a redistribution order has gone forward. Redistribution usually takes effect with the issuance of the writ for the next general election. In theory, you could have situations in which, in an old constituency, a by-election is held followed by a general election on the new constituency boundaries all within a short time of each other. That creates even more confusion.

Would it complicate, simplify or have no effect whatsoever on your life if we amended the Canada Elections Act to remove the requirement for the issuance of a writ when a vacancy in the House of Commons occurs in the fourth year, let us say, of a Parliament's existence?

Mr. Mayrand: Again, as we speak to the discretion of the prime minister and the Governor-in-Council, I guess my reservation is that it would depend also on how long the vacancy has existed, as well as which riding it occurred in. That is a consideration not for the administration of the election, but for the Governor-in-Council.

Whether there would be no by-election in the year prior to a general election, it is a bit difficult to tell because, again, especially during a minority government, you really do not know when the election will take place. I would have to think about it in the context of a fixed-date election.

Senator Murray: I see.

Mr. Mayrand: I would like to think about it a little bit more before I answer you.

Senator Murray: Fair enough.

Senator Moore: Thank you, witnesses, for being here.

I want to follow up on Senator Joyal's questioning. I would like to consider the last five or six by-elections that occurred. They did not all occur in the same sequence in which the relevant vacancies occurred.

As I mentioned in my remarks earlier this morning, when the by-election in Roberval—Lac-Saint-Jean was called, there were three prior vacancies for which by-elections were not called. In fact, it would be four months later before those writs would drop.

Can you give us an indication whether the decision to hold these by-elections selectively was driven by concerns expressed by your office?

In other words, was there some administrative reason why by-elections in Toronto Centre, Willowdale or Vancouver Quadra could not have been held at the same time as the

tout simplement en délivrant un bref et en fixant une date qui, d'après eux — mais ils ne peuvent pas en être certains —, sera après les élections générales, qui annulera le bref d'élection partielle.

Selon moi, la confusion augmente lorsqu'on reçoit l'ordre de procéder au redécoupage. Règle générale, le redécoupage prend effet à la suite de la délivrance du bref ordonnant la tenue des prochaines élections générales. En théorie, il se pourrait que, dans une ancienne circonscription, une élection partielle ait lieu, suivie de très près par des élections générales pour lesquelles on applique les nouvelles limites des circonscriptions. Cette situation provoque encore plus de confusion.

Votre vie serait-elle plus compliquée, plus simple ou exactement la même si nous amendions la Loi électorale du Canada en supprimant la contrainte de délivrer un bref lorsqu'il y a un siège vacant à la Chambre des communes au cours de la quatrième année, dirons-nous, d'existence du Parlement, disons?

M. Mayrand : Encore une fois, comme il s'agit du pouvoir discrétionnaire du premier ministre et du gouverneur en conseil, la réserve que je formulerais serait la suivante : ça dépend depuis combien de temps le poste est vacant et quelle est la circonscription concernée. C'est une considération qui ne relève pas des responsables des élections, mais du gouverneur en conseil.

Il est difficile de prévoir qu'il n'y aura pas d'élections partielles au cours de l'année précédant des élections générales parce que, surtout lorsque le gouvernement est minoritaire, on ne sait vraiment pas quand il y aura des élections. Il faudrait que je réfléchisse à la question dans le contexte d'une élection à date fixe.

Le sénateur Murray : Je vois.

M. Mayrand : J'aimerais y réfléchir un peu plus avant de vous répondre.

Le sénateur Murray : Fort bien.

Le sénateur Moore : Je remercie les témoins de leur présence.

Je veux faire suite aux questions du sénateur Joyal. J'aimerais qu'on se penche sur les cinq ou six dernières élections partielles qui ont eu lieu. Elles n'ont pas toutes été tenues en suivant l'ordre dans lequel les vacances sont survenues.

Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire plus tôt ce matin, lorsqu'on a déclenché l'élection partielle dans la circonscription de Roberval—Lac-Saint-Jean, trois vacances de siège étaient survenues précédemment sans qu'on ordonne la tenue d'élections partielles. En fait, les brefs concernant ces trois vacances n'ont été délivrés que quatre mois plus tard.

Pouvez-vous nous indiquer si la décision de tenir ces élections partielles sur une base sélective a été motivée par des préoccupations transmises par votre bureau?

En d'autres mots, y a-t-il une raison d'ordre administratif qui explique pourquoi les élections partielles dans les circonscriptions de Toronto-Centre, de Willowdale ou de Vancouver Quadra

Roberval—Lac-Saint-Jean by-election? Did the government hold back because Elections Canada was not ready?

Mr. Mayrand: We are not consulted on the date of the any election, in any circumstances.

Senator Moore: Is there any administrative reason why the other three by-elections could not have been held?

Mr. Mayrand: Do you mean an administrative reason in terms of readiness of Elections Canada? Again, our motto is to be ready to conduct elections at any time.

Senator Moore: Therefore, from your standpoint, there is no operational or administrative imperative underlying the discretion of the Governor-in-Council with respect to the sequence in which the by-elections are called?

Mr. Mayrand: Not that I am aware of.

Senator Moore: With respect to the recent by-elections, a campaign period was 87 days, more than double the minimum period for a general election campaign. That seems like a very long time.

Who determines the length of time for the campaign? Why was it so long this time, and were operational considerations from your office a factor?

Mr. Mayrand: The date is set in the order-in-council.

Senator Murray: Is there is no maximum time for by-elections?

Mr. Mayrand: There is no maximum period for by-elections.

Senator Murray: Is there for general elections?

Mr. Mayrand: No, there is not. The last general election was 55 days. There is only a minimum in legislation, which is 36 days for by-elections or general elections. There is no maximum.

Senator Murray: That is another matter we should consider.

Senator Joyal: For historical knowledge, do you have in your statistics what the longest period was in the history of elections in Canada at the federal level?

Mr. Mayrand: For a by-election or a general election?

Senator Joyal: For a general election.

Mr. Mayrand: For general elections, unfortunately, I do not have that with me today. However, I would be more than happy to provide it to the committee.

n'ont pas pu être tenues en même temps que l'élection partielle dans la circonscription de Roberval—Lac-Saint-Jean? Est-ce que le gouvernement a attendu parce qu'Élections Canada n'était pas prêt?

M. Mayrand : On ne nous consulte pas avant de fixer la date d'une élection, peu importe les circonstances.

Le sénateur Moore : Y a-t-il une raison administrative qui expliquerait pourquoi les trois autres élections partielles n'ont pas pu être tenues?

M. Mayrand : Lorsque vous parlez d'une raison administrative, vous vous demandez si Elections Canada était prêt? Comme je l'ai dit, notre devise est d'être prêt en tout temps à mener des élections.

Le sénateur Moore : D'après vous, il n'y a donc aucune obligation sur le plan administratif ou opérationnel qui influe sur le choix du gouverneur en conseil en ce qui concerne l'ordre dans lequel sont déclenchées les élections partielles?

M. Mayrand : Pas que je sache.

Le sénateur Moore : Si on pense aux élections partielles qui ont été tenues récemment, la campagne électorale a duré 87 jours, soit plus que le double que la période minimale prévue pour une campagne dans le cadre d'élections générales. Ça semble très long.

Qui détermine la durée de la campagne? Pourquoi a-t-elle été aussi longue cette fois-là? Est-ce que des considérations d'ordre opérationnel de votre bureau y étaient pour quelque chose?

M. Mayrand : La date est fixée dans le décret en conseil.

Le sénateur Murray : N'y a-t-il pas une durée maximale pour des élections partielles?

M. Mayrand : Il n'y a pas de durée maximale pour des élections partielles.

Le sénateur Murray : Y en a-t-il une pour des élections générales?

M. Mayrand : Non, il n'y en a pas. Les dernières élections générales ont duré 55 jours. La loi fait seulement mention d'une durée minimale, qui est de 36 jours pour les élections partielles ou générales. Il n'y a pas de maximum.

Le sénateur Murray : Voilà une autre question sur laquelle nous devrions nous pencher.

Le sénateur Joyal : Afin de satisfaire notre curiosité historique, pouvez-vous nous dire, selon vos statistiques, combien de temps a duré la campagne fédérale la plus longue dans l'histoire électorale du Canada?

M. Mayrand : Pour des élections partielles ou générales?

Le sénateur Joyal : Pour des élections générales.

M. Mayrand : Pour des élections générales, malheureusement, je n'ai pas l'information avec moi aujourd'hui. Toutefois, je la ferais volontiers parvenir au comité.

Senator Joyal: I remember when I was an elected member the average period was 55 days. At that time, enumeration had to take place, which was at least two weeks. Therefore, the election did not start before the enumeration was completed. That stretched the period to a minimum of two weeks at least.

Now, since you have a permanent list, that period is normally shorter.

Mr. Mayrand: Yes, there is a minimum of 36 days.

Senator Moore: Let me explore an option that I looked at but decided not to pursue as part of my initiative, and that is a concern that vacancies not go unfilled for too long. My bill will reduce the capacity of the prime minister to selectively prolong vacancies as part of a political strategy.

With respect to the six-month rule in the House of Commons, is it really necessary for that window to be so wide open? In the United Kingdom, it seems that vacancies are filled much more quickly; sometimes within weeks. I think the whip of the party that has the vacancy brings a motion before the House of Commons. Once that is adopted, the legislative process is put in play and the by-election happens usually within weeks.

In Canada, it is such an open window. Are there any operational reasons why the six-month period in our law could not be shortened?

Mr. Mayrand: No, it could be shortened from an operational point of view. There is no particular reason. Again, for us, the triggering event is the issuance of the order-in-council that gives us the date on which the election must be conducted.

Senator Moore: Yes, Senator Joyal asked you about the fastest by-election, and you said that it was 47 days.

Mr. Mayrand: In that case, the notice of vacancy issued by the Speaker was on May 1. The order from the Governor-in-Council was issued on the same day. The election date was set in that order for June 17, which led to a campaign of 47 days.

Senator Moore: The Roberval—Lac-Saint-Jean situation that I mentioned earlier was 50 days, I believe. It was very close.

If the decision on timing the writ were taken out of political hands and placed in the hands of the Chief Electoral Officer, given that you say that you are able to organize by-elections in much less than six months, would you say that we might see by-election writs dropping more quickly than is currently the case? Would you even go so far as to say that in such a scenario, you could develop a standard or a norm in terms of dropping the writ as soon as is practicable? Can you speculate on what a norm might be in that situation? Is that too hypothetical?

Le sénateur Joyal : Je me rappelle que lorsque j'étais député, la durée moyenne était de 55 jours. Dans ces années-là, il fallait procéder au recensement des électeurs, ce qui prenait au moins deux semaines. Les élections ne pouvaient pas commencer tant que le recensement n'était pas terminé. La durée minimale était donc d'au moins deux semaines.

De nos jours, comme il y a une liste permanente, la période de campagne électorale est habituellement plus courte.

M. Mayrand : Oui, le minimum est de 36 jours.

Le sénateur Moore : Permettez-moi d'explorer une option à laquelle j'avais pensé pour mon projet de loi, mais que j'ai décidé de ne pas pousser plus loin. Il s'agit du fait qu'on craint que les sièges vacants restent libres trop longtemps. Grâce à mon projet de loi, le premier ministre ne pourra pas décider de garder un siège vacant aussi longtemps pour des raisons de stratégie politique.

En ce qui concerne la règle des six mois à la Chambre des communes, est-il vraiment nécessaire que le délai soit aussi long? Au Royaume-Uni, il semble que les sièges restent vacants beaucoup moins longtemps; ils sont parfois comblés en quelques semaines. Je crois que le whip du parti qui a un siège vacant présente une motion à la Chambre des communes. Une fois que la motion est adoptée, le processus législatif est enclenché et les élections partielles sont habituellement tenues quelques semaines plus tard.

Au Canada, le délai est vraiment long. Y a-t-il des raisons sur le plan opérationnel qui empêcheraient de raccourcir la période de six mois prévue par la loi?

M. Mayrand : Non, elle pourrait être raccourcie d'un point de vue opérationnel. Il n'y a pas de raison particulière. Je le répète, l'élément qui met en branle le processus dans notre cas est la délivrance du décret en conseil qui nous indique la date à laquelle aura lieu l'élection.

Le sénateur Moore : Oui, lorsque le sénateur Joyal vous a demandé la durée de l'élection partielle la plus rapide, vous lui avez répondu que c'était de 47 jours.

M. Mayrand : Dans ce cas, l'avis de vacance délivré par le Président était daté du 1^{er} mai. On a émis l'ordre du gouverneur en conseil la même journée. Dans cet ordre, la date des élections avait été fixée au 17 juin, et la campagne a donc duré 47 jours.

Le sénateur Moore : Dans le cas de Roberval—Lac-Saint-Jean, que j'ai mentionné plus tôt, je crois que la campagne a duré 50 jours. C'était presque la même chose.

S'il appartenait au directeur général des élections, et non plus à des intérêts politiques, de déterminer à quel moment on délivre les brefs, croyez-vous, puisque vous dites que vous êtes capables d'organiser des élections partielles en moins de six mois, que les brefs relatifs à de telles élections seraient délivrés plus rapidement? Iriez-vous même jusqu'à dire que dans une telle situation, vous pourriez élaborer une norme voulant que le bref soit délivré aussi rapidement que possible? Pouvez-vous spéculer sur ce que pourraient être les modalités de la norme en question? Tout cela est-il trop hypothétique?

Mr. Mayrand: Yes, it is highly speculative, and it would warrant much discussion in Parliament as to whether the Chief Electoral Officer should be tasked with fixing a date.

Senator Di Nino: Welcome, Mr. Mayrand. It is good to see you again. I want to go back to the issue of Senate vacancies, but I want to do it through a question dealing with the Canada Elections Act. The Prime Minister, in effect, has declared that his preference is to appoint senators after consultation with the people in the provinces where the vacancies occur.

There is a bill in the House right now which is before committee, Bill C-20, I believe, which will eventually come to us for study. I have to admit I have not looked at the bill.

The Chair: It will come to us if it passes.

Senator Di Nino: If it passes, of course.

My question to you deals with the scenario put forth by Senator Joyal about the inaction of the Prime Minister, which obviously in Bill C-20 would not be the case. How does that impact the Canada Elections Act, as far as you are concerned, but particularly how does it impact your department? Does it create any issues with which we need to deal?

Mr. Mayrand: I did appear before the House committee examining Bill C-20 about two weeks ago and shared some operational concerns with regard to what was provided in the bill as it stood at that time. I am not sure if I need to go into detail, but there are some issues with running a Senate consultation in parallel with a provincial general election, and issues in the bill in terms of the rules that would govern that consultation process. Also a number of issues existed with regard to the distinction between the consultation candidates' campaign and their separation from the parties or candidates to the elections. I shared a number of operational issues with the committee.

Senator Di Nino: They would be issues that would not impede and affect the legislation other than technical changes that would have to be made.

Senator Joyal: That bill is not in front of us.

The Chair: The bill, indeed, is not in front of us, although this morning, we have discussed a number of bills that are not yet in front of us.

Senator Stratton: That is the discussion process, senator.

Senator Di Nino: It is not the bill itself. I am talking about the process that the Prime Minister has put in place to deal with the issue that Senator Moore is dealing with principally, which I

M. Mayrand : Oui, il faudrait beaucoup spéculer pour répondre à cette question, et il faudrait que l'on débâte davantage, au Parlement, de la question de savoir si c'est le directeur général des élections qui devrait être chargé de fixer une date.

Le sénateur Di Nino : Monsieur Mayrand, je vous souhaite la bienvenue. Je suis heureux de vous revoir. Je vais revenir sur la question des sièges vacants au Sénat, mais je vais le faire en vous posant une question qui concerne la Loi électorale du Canada. Il se trouve que le premier ministre a déclaré qu'il préférerait nommer les sénateurs après avoir consulté les résidents des provinces où il y a des vacances.

La Chambre a été saisie d'un projet de loi, le projet de loi C-20, je crois, qui est actuellement examiné en comité, et que nous examinerons éventuellement à notre tour. Je dois admettre que je n'ai pas pris connaissance de ce projet de loi.

La présidente : Il nous sera transmis s'il est adopté.

Le sénateur Di Nino : S'il est adopté, bien entendu.

La question que je veux vous poser a trait à ce qu'a dit le sénateur Joyal au sujet de la situation où le premier ministre n'agit pas — ce qui ne serait pas le cas évidemment avec le projet de loi C-20. Quelles sont les répercussions de tout cela sur la Loi électorale du Canada en ce qui vous concerne et, en particulier, quelles sont les répercussions sur votre ministère? Y aurait-il des problèmes sur lesquels nous devrions nous pencher?

M. Mayrand : J'ai comparu devant le comité de la Chambre qui examine le projet de loi C-20 il y a environ deux semaines, et j'ai alors mentionné certains problèmes opérationnels liés aux dispositions du projet de loi telles qu'elles étaient énoncées à ce moment-là. Je ne sais pas s'il est nécessaire que j'entre dans les détails, mais le fait de mener une consultation relative à la nomination de sénateurs en même temps que des élections générales provinciales pose certains problèmes, et il y a dans le projet de loi d'autres problèmes liés aux règles qui régiraient le processus de consultation. Il y avait également un certain nombre de problèmes relatifs à la confusion possible entre d'une part, les campagnes des candidats proposés dans le cadre de la consultation et d'autre part, les partis ou candidats aux élections, qui seraient indépendants les uns des autres. J'ai fait part d'un certain nombre de ces problèmes opérationnels au comité.

Le sénateur Di Nino : Ces problèmes n'invalideraient pas la loi et n'obligeraient à rien d'autre qu'à y apporter des modifications techniques.

Le sénateur Joyal : Ce projet de loi n'est pas devant nous.

La présidente : En effet, ce projet de loi n'est pas devant nous; nous avons cependant parlé ce matin d'un certain nombre de projets de loi qui ne nous ont pas encore été présentés.

Le sénateur Stratton : Tel est le processus de discussion, cher collègue.

Le sénateur Di Nino : Il ne s'agit pas du projet de loi en soi. Je parle du processus que le premier ministre a mis en place relativement à la question dont a principalement traité le sénateur

understand is the vacancies in the Senate. That is what we have been discussing. Since we have Mr. Mayrand here, I would like to know if there are concerns about the process that has been put in place by the Prime Minister.

The Chair: Senator Di Nino, my recollection is that Mr. Mayrand gave long and detailed testimony to the House of Commons committee. We did not ask him to prepare today to repeat that extremely detailed testimony to this committee, which is why I am reluctant to pursue this particular line of questioning. If colleagues wish, we can circulate the transcript of the hearing before that House committee or send you the electronic link so that you can print it out in your own offices. It was an interesting session, but it was not what we asked him to speak about today.

Senator Di Nino: With respect to Mr. Mayrand, I asked a question that he could answer however he felt it was appropriate. Madam Chair, you have the hammer, so you can decide.

The Chair: I just decided.

Senator Stratton: Could you distribute that information?

The Chair: If colleagues wish it, that is very easy to do, and the clerk will do that.

Mr. Mayrand, what do they do in other Westminster systems? Senator Moore has alluded to the process in Westminster, which would be a real revolution here. Allowing an Opposition Whip to call a by-election would be new to the Canadian system.

In other Westminster systems, is there any rule of which you are aware that is similar to what is proposed here, namely, that by-elections must occur in the order in which the vacancy occurs?

Mr. Mayrand: This is not something I examined before coming here today. We could certainly look at a few of the Westminster democracies to see how they proceed in terms of the timing or the requirements for by-elections.

The Chair: It might be interesting if there are variations in the way different Parliaments have evolved their handling of these matters. That was, in fact, my question.

We thank you once again for enlightening us. I had no idea of the technicalities of how we get from a vacancy to a new MP. It is fascinating.

Moore et qui est, d'après ce que je comprends, la question des vacances au Sénat. C'est de cela que nous parlons. Étant donné que M. Mayrand est parmi nous, j'aimerais savoir si le processus mis en place par le premier ministre pose des problèmes.

La présidente : Sénateur Di Nino, si je me souviens bien, M. Mayrand a présenté un témoignage long et détaillé devant le comité de la Chambre des communes. Nous ne lui avons pas demandé de se préparer à répéter aujourd'hui ce témoignage extrêmement détaillé devant notre comité, et c'est pourquoi j'ai des réticences à ce que nous posions ce genre de questions. Si les membres de notre comité le souhaitent, nous pourrions remettre à chacun une copie de la transcription de la séance de ce comité de la Chambre ou vous envoyer l'hyperlien afin que vous puissiez imprimer ce document à votre bureau. Cette séance était intéressante, mais ce n'est pas de cela que nous avons demandé à M. Mayrand de parler aujourd'hui.

Le sénateur Di Nino : Quant à M. Mayrand, j'ai posé une question à laquelle il peut répondre, s'il la trouve pertinente. Madame la présidente, vous dirigez la séance, alors c'est à vous de décider.

La présidente : Je viens de vous faire part de ma décision.

Le sénateur Stratton : Peut-on nous fournir le document en question?

La présidente : Si les membres du comité le souhaitent, cela ne pose aucun problème et le greffier s'en chargera.

Monsieur Mayrand, comment les choses se passent-elles dans les autres systèmes inspirés de celui de Westminster? Le sénateur Moore a fait allusion au processus de Westminster, qui serait une véritable révolution, ici. Permettre à un whip de l'opposition de déclencher une élection partielle serait du jamais vu dans le système canadien.

À votre connaissance, y a-t-il une règle, dans les autres systèmes calqués sur celui de Westminster, qui s'apparente à celle dont il est ici question, c'est-à-dire que l'ordre des élections partielles devrait correspondre à celui où les sièges deviennent vacants?

M. Mayrand : Je ne me suis pas penché sur cette question avant de me présenter devant vous aujourd'hui. Nous pourrions certainement examiner quelques autres démocraties inspirées du modèle de Westminster pour voir comment on y détermine le moment des élections partielles, ou pour savoir quelles sont les exigences en la matière.

La présidente : Il pourrait être intéressant de savoir si les différents parlements en sont venus à adopter des procédures différentes à ce chapitre. C'est en fait cela que je voulais savoir.

Nous vous remercions encore une fois pour les éclaircissements que vous nous avez fournis. J'ignorais tout des technicalités qui entrent en jeu entre le moment où une vacance survient et celui où un nouveau député entre en fonction. C'est fascinant.

This meeting now stands adjourned, colleagues. Our next meeting will be on Wednesday, April 30, in this room, when we shall continue our consideration of this bill.

The committee adjourned.

La séance est maintenant levée, chers collègues. Notre prochaine réunion aura lieu le mercredi 30 avril, dans cette salle, et nous continuerons alors notre examen du projet de loi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Thursday, April 17, 2008

The Honourable Senator Wilfred P. Moore, sponsor of the bill.

Elections Canada:

Marc Mayrand, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal
Counsel and Regulatory Affairs;

Stéphane Perrault, Senior General Counsel and Senior Director.

TÉMOINS

Le jeudi 17 avril 2008

L'honorable sénateur Wilfred P. Moore, parrain du projet de loi.

Élections Canada :

Marc Mayrand, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections, première
conseillère juridique et Affaires réglementaires;

Stéphane Perrault, avocat général principal et directeur principal.



11374

